HAL
open science

L'avenir de la PAC après 2013 : la réforme des mécanismes de régulation des marchés

Vincent Chatellier

To cite this version:

Vincent Chatellier. L'avenir de la PAC après 2013 : la réforme des mécanismes de régulation des marchés. 2009. hal-02811678

HAL Id: hal-02811678

https://hal.inrae.fr/hal-02811678v1

Submitted on 6 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

PARLEMENT EUROPÉEN

DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES DE L'UNION

DIRECTION B: DIRECTION DES POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHESION

AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

L'avenir de la PAC après 2013

La réforme des mécanismes de régulation des marchés

Vincent CHATELLIER

INRA SAE2 Nantes (France) - vchatel@nantes.inra.fr

Note rédigée à la demande de la direction des politiques structurelles et de cohésion du Parlement Européen et présentée au workshop des députés de la Commission Agriculture à Bruxelles le 10 novembre 2009

Ce document a été demandé par les commissions parlementaires de l'agriculture et du développement rural.

AUTEUR

M. Vincent CHATELLIER
Institut National de la Recherche Agronomique (INRA)
Département SAE2 – UR 1134 (Nantes)
Rue de la Géraudière, BP 71627, 44316 Nantes cedex 03
E-mail : vchatel@nantes.inra.fr

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

M. Albert MASSOT
Direction des politiques structurelles et de cohésion
Parlement européen
E-mail : poldep-cohesion@europarl.europa.eu

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: FR.

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Pour contacter le département thématique ou s'abonner à sa lettre d'information mensuelle, veuillez écrire à l'adresse suivante: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscrit complété en novembre 2009.
Bruxelles, © Parlement européen, 2009

Ce document est disponible sur internet à l'adresse suivante:
http://www.europarl.europa.eu/studies

CLAUSE DE NON RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

RÉSUMÉ

La mondialisation commerciale, industrielle et financière des économies, la forte volatilité des prix des matières premières, l'accentuation de la faim dans le monde, le dérèglement climatique, la raréfaction des ressources naturelles et la perte progressive de biodiversité sont autant d'évolutions qui interfèrent aujourd'hui sur la manière dont les pouvoirs publics entrevoient leurs actions et hiérarchisent leurs choix pour préparer l'avenir. L'agriculture est particulièrement interpellée par ces grands défis posés à la planète en ce début du XXIème siècle.

Dans ce contexte, cette note propose une réflexion synthétique et prospective sur les mécanismes européens de régulation des marchés agricoles. Elle s'inscrit dans la perspective des débats engagés sur l'avenir de la Politique agricole commune (PAC) pour l'après 2013. Dans une première partie, cette note rappelle tout d'abord que les mécanismes de régulation utilisés au sein de la PAC ont été profondément modifiés au fil des réformes successives, d'une part, pour les adapter au mieux à la dynamique des marchés et, d'autre part, pour les rendre plus compatibles avec les règles multilatérales arrêtées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ainsi, les soutiens budgétaires de la PAC sont, aujourd'hui, orientés massivement vers l'octroi de paiements directs découplés aux agriculteurs ; les soutiens alloués *stricto sensu* à la régulation des marchés (restitutions aux exportations, frais de stockage, etc.) sont devenus modestes. Cette modification des modalités d'intervention des pouvoirs publics ne doit cependant pas masquer le fait que la PAC demeure toujours structurée autour de ses trois principes fondateurs, que sont la préférence communautaire, la solidarité financière et l'unicité des marchés. Cette note précise ensuite les principales raisons qui justifient l'existence d'une intervention publique ambitieuse dans ce secteur économique si singulier (sensibilité de l'offre aux aléas climatiques, faible élasticité de la demande par rapport aux prix, production de biens alimentaires essentiels à la vie, fourniture de services non marchands, etc.). Dans une seconde partie, cette note dresse un bilan et propose quelques pistes d'avenir pour les principaux mécanismes de régulation qui fondent la PAC, à savoir les droits de douane (ou, plus globalement, les protections à la frontière), les soutiens aux exportations (restitutions et aide alimentaire), les filets de sécurité (ou le maintien de prix institutionnels minimaux), les outils de gestion des risques, les instruments de contrôle de l'offre (en insistant tout particulièrement sur les quotas laitiers) et les aides directes allouées aux agriculteurs.

Il ressort de cette analyse que de nouvelles adaptations de la PAC seront indispensables à moyen terme, avec ou sans la pression de l'OMC. La PAC doit être mise encore davantage au service d'une agriculture productive, innovante, compétitive, respectueuse de l'environnement et soucieuse de ses territoires. Elle va donc devoir progressivement se détourner d'une logique qui veut que les paiements directs alloués aux agriculteurs dépendent surtout des montants d'aides qu'ils ont pu percevoir dans le passé (principe de la référence historique). Cela signifie qu'il conviendra, en respectant cependant des phases de transition, de basculer une part significative des soutiens directs découplés, d'une part, vers des instruments de gestion des risques et, d'autre part, vers la rémunération des services non marchands assurés par les exploitations. Une telle orientation de la PAC suppose, aussi, de maintenir des filets de sécurité, de plafonner le montant des aides directes par emploi agricole et de renforcer le pouvoir des organisations de producteurs (cadre juridique de la contractualisation entre producteurs et industriels, suivi du partage des marges dans les filières, etc.). En outre, l'UE doit obtenir de ses partenaires à l'OMC la possibilité de maintenir une protection tarifaire aux frontières qui soit compatible avec le maintien, à un niveau acceptable, des productions considérées comme stratégiques au plan territorial. Cela impose, en parallèle, d'accepter la suppression prochaine des restitutions et d'autoriser une protection spécifique des marchés agricoles des pays les plus pauvres.

SOMMAIRE

Introduction 1

1. L'intervention publique en agriculture est nécessaire 3

1.1. Les dépenses de la PAC sont peu orientées vers la régulation des marchés 3

1.2. Pourquoi l'intervention publique en agriculture est-elle nécessaire ? 5

2. Quels instruments de régulation pour la PAC de l'après 2013 ? 8

2.1. Les droits de douane et la protection aux frontières 8

2.2. Les mesures de soutien aux exportations 12

2.3. Les prix institutionnels, les filets de sécurité et le stockage 13

2.4. Les outils de gestion des risques 16

2.5. Le contrôle de l'offre et les quotas de production 19

2.6. Les aides directes couplées et découplées 23

Conclusion 25

Bibliographie 26

Glossaire des sigles 28

Introduction

Cette note[1] présente une analyse synthétique et prospective sur les mécanismes européens de régulation des marchés agricoles. Elle s'inscrit dans la perspective des réflexions engagées sur l'avenir de la Politique agricole commune (PAC) pour l'après 2013. Les arguments développés ici s'appuient sur la prise en considération préalable de plusieurs points jugés importants :

- Les réformes successives de la PAC, mises en oeuvre au cours des deux dernières décennies (1992, 1999, 2003 et 2008), ont été adoptées pour satisfaire certaines exigences internes à l'Union européenne (UE), telles que la maîtrise des dépenses budgétaires ou la prise en compte de certaines attentes sociétales relatives à l'environnement, la biodiversité, l'aménagement du territoire et le bien être animal (Bureau, 2007 ; Buckwell, 2007). Ces réformes ont entraîné une profonde modification des instruments de soutien à l'agriculture, tout en maintenant les trois principes fondateurs de la PAC, à savoir l'unicité des marchés, la préférence communautaire et la solidarité financière. De manière simplifiée, ces réformes ont emprunté une même orientation et/ou logique qui se caractérise essentiellement par une réduction progressive du niveau des prix garantis, de façon à renforcer la compétitivité interne et externe des produits agricoles communautaires ; un encadrement plus strict des conditions de l'intervention publique sur les marchés agricoles par une limitation du stockage public et une réduction du montant des restitutions aux exportations ; l'octroi de paiements directs aux agriculteurs pour compenser le choc économique induit par la baisse des prix institutionnels, ces paiements étant alloués, au nom du principe du découplage, de façon de plus en plus déconnectée des productions agricoles développées ; la subordination du versement des paiements directs au respect, par les agriculteurs, de règles environnementales (principe de la conditionnalité) ; le transfert d'une part croissante des soutiens directs du premier pilier de la PAC (régulation des marchés agricoles) vers le second pilier (développement rural) grâce à l'activation du mécanisme de la modulation ; la simplification de l'organisation juridique de la PAC au travers de l'adoption d'une Organisation commune de marché (OCM) unique.

- Les instruments de soutien de la PAC ont également évolué sous l'influence de facteurs externes, dont les règles initiées dans le cadre des négociations multilatérales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC, 1994). Dans ce sens, l'Accord Agricole du Cycle de l'Uruguay (AACU) signé en 1994 a joué un rôle structurant quant aux orientations prises, au sein de l'UE, relativement au soutien interne, à la concurrence à l'exportation et à l'accès au marché (Butault, 2004). Huit ans après le lancement du cycle de Doha, force est de constater que les Etats membres de l'OMC éprouvent des difficultés à s'entendre sur les termes d'un nouvel accord. Les élections américaines en 2008 et la baisse importante du commerce mondial en 2009 constituent cependant deux éléments qui pourraient contribuer à favoriser prochainement une clôture de ce cycle. Dans ce contexte, une réflexion sur les outils de régulation à privilégier pour la PAC de l'après 2013 ne peut être envisagée de manière indépendante des échéances et du cadre analytique proposés par ces négociations multilatérales. Les règles fixées à l'OMC pour favoriser une plus grande libéralisation de l'activité agricole ne sont cependant pas immuables et devront, elles aussi, s'adapter aux exigences mondiales nouvelles telles que la progression de la faim ou le dérèglement climatique.

[1] Cette note a été rédigée suite à une sollicitation de la Direction des politiques structurelles et de cohésion du Parlement européen. Elle sera présentée oralement dans le cadre d'un workshop « the future of the CAP after 2013 » organisé, le 10 novembre 2009 à Bruxelles, à destination des députés européens de la Commission Agriculture. Les propos tenus dans cette note n'engagent que la responsabilité de son auteur. Pour plus d'informations sur ses travaux de recherches, le lecteur peut consulter sa page internet à l'adresse suivante : www.nantes.inra.fr/content/download/1754/24229/file/CV-VChatellier.pdf.

- La baisse tendancielle, en monnaie constante, du prix des produits agricoles cumulée à l'instabilité de ces derniers constituent deux éléments essentiels à prendre en compte. Au cours des trois dernières années, la volatilité des prix internationaux des denrées alimentaires a été particulièrement importante. La flambée du prix des matières premières agricoles intervenue en 2007-2008 (FAO, 2008 ; Guyomard, 2008), qui s'est exprimée plus nettement pour les céréales, les oléagineux et les produits laitiers que pour les viandes, a entraîné une aggravation des problèmes de sous-alimentation à l'échelle planétaire (FAO, 2009 ; Chalmin, 2009). Ainsi, contrairement aux objectifs qui avaient été assignés lors du précédent Sommet Mondial de l'Alimentation, la sous-alimentation continue inexorablement de progresser et concerne, en 2009, un milliard d'êtres humains. Ces personnes proviennent pour 63% de l'Asie et du Pacifique, 26% de l'Afrique subsaharienne, 5% de l'Amérique du sud et des caraïbes, 4% du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord et 1% des pays développés. Cette dynamique dramatique invite aux trois réflexions suivantes : la plus forte libéralisation du commerce mondial des produits agricoles, encouragée par les accords de l'OMC, n'a pas permis jusqu'alors d'enrayer la menace de la faim dans le monde ; les mécanismes de régulation des marchés agricoles adoptés dans l'UE peuvent potentiellement avoir un impact sur la résorption ou l'aggravation de cette situation ; pour les pays en Pays en développement (PED) importateurs nets de produits agricoles, et plus spécifiquement les Pays les moins avancés (PMA), le développement de la production agricole doit être, compte tenu de l'essor démographique attendu dans ces pays, une priorité internationale pour les prochaines décennies, quitte à ce que cela implique, dans un premier temps, l'instauration de protections douanières spécifiques aux frontières, l'augmentation du prix domestique des produits agricoles ou la modification des règles d'octroi de l'aide alimentaire.

- Le débat engagé sur l'avenir de la PAC intervient dans un contexte international et communautaire plus complexe et sûrement plus difficile que ce qui avait été prévu lors des précédentes réformes. Non seulement les règles du probable futur accord de l'OMC ne sont pas encore arrêtées, mais la crise économique et financière fragilise les marchés agricoles européens par un recul des exportations (Commission européenne, 2009-a) ou par un tassement de la consommation (notamment de certains produits alimentaires à haute valeur ajoutée). Elle rend également plus problématique le débat entre Etats membres sur les perspectives financières de l'UE pour la période 2014-2020 (European Commission, 2009 ; Massot, 2008). Les plans de relance de l'économie engagés suite à cette crise exigent des allocations budgétaires importantes qui pourraient interférer négativement sur l'intensité du financement futur de la PAC. Sur ce point, l'adoption du Traité de Lisbonne par les Irlandais le 2 octobre 2009 devrait prochainement conduire à ce que le Parlement européen bénéficie d'un pouvoir de codécision sur la PAC. Par ailleurs, le contexte international actuel se caractérise également par le fait que l'agriculture européenne sera, comme d'autres secteurs économiques, sensible aux décisions susceptibles d'être arrêtées lors du prochain sommet international des Nations Unies qui se tiendra en décembre 2009 à Copenhague sur les questions climatiques (élaboration d'un accord global dans la continuité du protocole de Kyoto).

Partant de ces considérations préalables, cette note est structurée en deux parties : la première, plus courte que la suivante, rappelle l'évolution des principaux postes de dépenses de la PAC et souligne en quoi les spécificités de l'agriculture impliquent que l'intervention publique dans ce secteur soit souvent nécessaire ; la seconde propose une réflexion sur les principaux mécanismes européens utilisés, ou à développer, pour réguler les marchés agricoles, ce tout en tenant compte des transformations récentes de la PAC et des exigences de l'OMC (Swinbank, 2008). Ainsi, sont successivement abordés les droits de douane, les mesures de soutien aux exportations, les filets de sécurité, les instruments de gestion des risques, les quotas de production et les aides directes.

1. L'intervention publique en agriculture est nécessaire

Cette première partie souligne, tout d'abord, que l'intervention des pouvoirs publics en agriculture est pratiquée, depuis de nombreuses décennies déjà, tant au sein de l'UE que dans de nombreux autres pays développés. Elle rappelle, ensuite, les principales raisons qui font que cette intervention est parfois nécessaire.

1.1. Les dépenses de la PAC sont peu orientées vers la régulation des marchés

Dans la plupart des pays développés, l'intervention publique dans la régulation des marchés agricoles est fréquente. Les instruments utilisés pour ce faire sont nombreux et complexes à présenter de façon détaillée dans la mesure où leurs modalités d'application dépendent du produit agricole considéré. Cette diversité des instruments tient notamment aux choix historiques qui avaient amené les autorités communautaires de l' époque à recourir à différentes Organisations communes de marchés (OCM). Au fil du temps et des réformes de la PAC, ces instruments ont été modifiés et adaptés de façon, d'une part, à assurer un meilleur équilibre entre l'offre et de la demande (l'UE est passée d'une situation de pénurie à une situation excédentaire pour la grande majorité des produits agricoles présents dans les zones au climat tempéré) et, d'autre part, à tenir compte des exigences issues des règles multilatérales adoptées à l'OMC. Selon les instruments utilisés, le soutien est assuré soit par les consommateurs (comme dans le cas d'une politique agricole privilégiant des prix garantis à un niveau élevé), soit par les contribuables (comme dans le cas d'une politique privilégiant l'octroi d'aides directes aux agriculteurs). A l'OMC, comme dans d'autres organisations internationales telle que l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), une attention particulière est portée à la question du degré supposé d'influence des soutiens publics sur la dynamique des échanges et sur les choix productifs des agriculteurs. Comme en témoignent les engagements arrêtés dans l'AACU, les soutiens ayant un effet de distorsion sur la production et les échanges doivent être réduits.

Les travaux menés par les services de l'OCDE permettent d'offrir, chaque année, une quantification, aussi précise que possible, des soutiens accordés à l'agriculture dans les principaux pays développés. Ces estimations prennent en considération l'intégralité des soutiens budgétaires attribués à l'agriculture tels que les aides directes (couplées et découplées) allouées aux agriculteurs, l'intervention sur les marchés (coûts de stockage et restitutions aux exportations) et les mesures relatives au développement rural. Elles intègrent aussi une estimation théorique du « manque à gagner » des consommateurs, d'un pays donné ou d'une zone économique particulière, imputable à l'application de droits de douane aux frontières. Cette dernière fait cependant l'objet de controverses au sein de la sphère des économistes dans la mesure où cela suppose de déterminer un prix mondial de référence pour chaque catégorie de produits agricoles ; or cet exercice se révèle délicat à entreprendre pour les produits hétérogènes ou ceux bénéficiant d'une faible dynamique des échanges internationaux (comme par exemple dans le cas des produits laitiers). En rapportant ces soutiens (observés et estimés) à la production agricole (exprimée en valeur), il ressort de ces travaux que l'agriculture européenne est plus soutenue que celle de nombreux autres pays développés, dont l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou les Etats-Unis ; elle l'est cependant moins que celle d'autres pays, dont la Corée du Sud, le Japon ou la Suisse. Ces travaux indiquent ensuite que le montant des soutiens à l'agriculture européenne est, comme dans de nombreux autres pays, décroissant en proportion du Produit intérieur brut (PIB). Ils démontrent enfin que les paiements directs découplés occupent une place croissante dans les soutiens totaux, ce au détriment des soutiens assurés par les mécanismes de prix garantis. Dans les PED ou les PMA, l'intervention publique est souvent nulle en raison, non pas d'une absence de besoins, mais d'une carence budgétaire. A cette situation s'ajoute le fait que la part de l'aide publique au développement (APD) destinée à l'agriculture est décroissante.

Au sein de l'UE à 27, les dépenses budgétaires de la PAC se sont élevées, en 2008, à 54 milliards d'euros. Ce montant ne prend pas en compte les fonds complémentaires des Etats membres et des collectivités territoriales qui sont octroyés pour assurer le co-financement des mesures du développement rural ou, le cas échéant, pour abonder les fonds européens déployés au titre du premier pilier de la PAC. Les dépenses de la PAC représentent ainsi 42% du budget européen, cette part étant décroissante en vertu des principes arrêtés dans les procédures financières de l'UE. Cette part importante, et parfois qualifiée d'excessive par certains détracteurs, s'explique surtout par l'absence d'autres politiques communautaires intégrées et par le choix, acté au moment de la création de la PAC, de transférer à l'échelle communautaire des dépenses qui relevaient jusqu'alors du budget des Etats membres. Au prorata de leur richesse, exprimée au travers du PIB, les contribuables européens dépensent moins pour la PAC aujourd'hui qu'ils ne le faisaient au milieu des années quatre-vingt. Ainsi, les initiatives prises pour mieux maîtriser les dépenses agricoles (régulation de l'offre, limitation de l'intervention, fixation de références individuelles ou collectives de droits à primes, etc.) ont été couronnées d'un réel succès (Chatellier, 2008).

Suite aux réformes de la PAC qui se sont succédées depuis près de vingt ans, les dépenses agricoles communautaires de 2008 ont été attribuées, pour l'essentiel, sous la forme de subventions versées directement aux exploitations agricoles. Les aides directes du premier pilier de la PAC représentent, en effet, 68% de l'enveloppe budgétaire totale (soit 36,8 milliards d'euros). A partir de 2005, la mise en œuvre du découplage a transformé les modalités d'octroi de ces aides, lesquelles avaient été initialement attribuées sur la base des facteurs de production (terre et cheptel). Le montant des soutiens directs découplés (ou paiement unique) est de 30,4 milliards d'euros, soit 56% des dépenses de la PAC. Cette proportion varie selon les Etats membres en fonction des choix opérés relativement à l'application du découplage (partiel *versus* total). Les décisions prises dans le cadre du bilan de santé de la PAC du 20 novembre 2008 entraîneront une nouvelle accentuation du poids relatif de ces soutiens découplés dans la mesure où seules la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) et la prime à la brebis et à la chèvre (PBC) peuvent, au choix des Etats, être maintenues couplées. Les autres aides directes non découplées du premier pilier représentent 6,4 milliards d'euros (soit 12% des dépenses de la PAC). Les dépenses budgétaires communautaires déployées en faveur du développement rural s'élèvent, quant à elles, à 13,2 milliards d'euros (soit 24% des dépenses de la PAC). Les dépenses résiduelles de la PAC (4 milliards d'euros, soit 8%) concernent le coût de l'intervention dans la régulation des marchés agricoles. Ils s'agit des dépenses affectées au stockage des produits agricoles excédentaires, aux restitutions aux exportations ou encore aux fonds opérationnels des organisations de producteurs, à la distillation du vin ou aux fourrages séchés.

Ces données budgétaires sont utiles pour prendre clairement acte du fait que les soutiens directs, surtout découplés, occupent désormais une part déterminante des dépenses de la PAC. Inversement, les dépenses publiques attribuées dans le but de réguler les marchés agricoles occupent une place modeste, tant par rapport au budget total de la PAC (8%) que par rapport à la production de la branche d'activité agricole de l'UE (1,1%). Il ne faudrait cependant pas déduire trop hâtivement de cette présentation que l'influence des instruments de régulation doit être appréhendée à la seule lumière des enveloppes budgétaires allouées. En effet, certains instruments peuvent avoir une réelle efficacité dans l'adaptation de l'offre à la demande, sans pour autant être nécessairement coûteux. Il en va ainsi, par exemple, des instruments de contrôle de l'offre (jachères, quotas de production) ou de la protection aux frontières (les droits de douane ont d'ailleurs un effet budgétaire naturellement positif pour le budget communautaire). Par ailleurs, il convient aussi de rappeler que quelle que soit la nature des dépenses effectuées, le financement de la PAC par les contribuables permet aux consommateurs de bénéficier de prix des denrées alimentaires à un niveau sûrement inférieur à ce qu'il adviendrait en l'absence de ces soutiens.

1.2. Pourquoi l'intervention publique en agriculture est-elle nécessaire ?

L'agriculture est un secteur économique qui comporte certaines spécificités qui font que l'intervention publique peut parfois être nécessaire et/ou souhaitable dans l'intérêt des producteurs, des consommateurs et des citoyens. Cela ne signifie pas, pour autant, que les pouvoirs publics doivent interférer de manière systématique dans la régulation des marchés de produits agricoles. En agriculture, comme dans d'autres secteurs de l'économie, les prix ont un rôle important à jouer dans les ajustements qui s'opèrent entre l'offre et de la demande. De même, un certain degré de libéralisation des échanges agricoles peut se révéler fort utile pour permettre, par exemple, de satisfaire la demande alimentaire dans un pays où la production agricole serait temporairement affectée. L'ouverture des marchés et leur élargissement peuvent, en effet, contribuer à leur assurer une plus grande stabilité dans la mesure où les risques climatiques sont mutualisés à une échelle plus large. Sans privilégier la voie d'une orientation trop administrée des marchés agricoles, l'intervention publique dans ce secteur économique se justifie, tant dans l'UE que dans les autres pays du monde, pour au moins trois raisons : les caractéristiques de l'offre de biens agricoles et de la demande de biens alimentaires font que les marchés agricoles sont instables ; l'agriculture produit aussi des biens non marchands et participe, au travers des emplois qu'elle génère, à une certaine stabilité sociale dans de nombreux pays, notamment dans les PED ; les denrées alimentaires sont nécessaires à la vie et consommées par tous les êtres humains, ce qui implique que tous les gouvernements des pays du monde doivent veiller à ce que leur population puisse accéder quotidiennement à une alimentation qui soit, si possible, abondante, variée et saine.

<u>Les marchés agricoles sont instables</u>

En agriculture, et plus précisément dans le secteur des biens alimentaires, l'équilibre spontané entre l'offre et la demande est, pour un bien donné, souvent difficile à obtenir. Cette difficulté, qui est au cœur de l'instabilité des marchés agricoles, tient aux caractéristiques intrinsèques de l'offre et de la demande de biens alimentaires. Au niveau de l'offre, le principal écueil est lié à l'influence des aléas climatiques sur le niveau des rendements et donc sur le volume final de la production agricole. Si l'amélioration des techniques agricoles et l'essor de la génétique permettent de progressivement mieux lutter contre les effets perturbateurs du climat, notamment dans les pays développés, ceux-ci ne peuvent être totalement écartés. Ainsi, le volume de la production agricole, dans un pays donné ou à l'échelle internationale, n'est pas connu par anticipation (ce qui est plus facilement le cas pour des produits industriels). L'offre de biens agricoles est de plus rigide à court terme, dans la mesure où le processus de production exige un délai plus ou moins long entre la mise en production et la récolte du produit final. Cette rigidité de l'offre n'est cependant pas homogène selon les produits : elle est, par exemple, plus importante pour les productions de ruminants (plusieurs années) que pour les productions de céréales ou les cultures maraîchères. A moyen terme, l'offre de biens agricoles est un peu plus flexible face à l'évolution des prix ; les agriculteurs peuvent, par exemple, modifier leurs assolements pour privilégier les cultures les plus rémunératrices. Le contexte pédo-climatique, les instruments de politique agricole et la fixité des facteurs de production (le foncier est peu extensible globalement ; le travail agricole est peu mobile à court terme ; le capital utilisé est plutôt assez spécifique) constituent néanmoins souvent des freins puissants aux réorientations productives. En outre, l'offre de biens agricoles est assez spécifique en raison du caractère périssable des produits, ceci rendant souvent difficile le stockage. La production agricole est donc quantitativement difficilement maîtrisable et, surtout, peu susceptible de varier à court terme en fonction du niveau des prix. Cela contribue à l'instabilité des marchés agricoles, ce d'autant plus que la demande alimentaire globale est parallèlement inélastique (elle varie peu en fonction du niveau des prix). Il en résulte que les prix agricoles fluctuent de façon plus que proportionnelle à une contraction de la demande alimentaire ou à une hausse soudaine de la production agricole.

Les agriculteurs exercent donc leur métier et prennent leurs décisions sous l'emprise d'une double incertitude : celle relative aux quantités qui seront effectivement commercialisées à la fin du cycle de production ; celle relative au prix de vente des produits commercialisés. Or, les agriculteurs sont souvent considérés, du moins dans la littérature économique, comme étant averses au risque. Cela signifie que dans le contexte d'un marché libre, ils peuvent avoir tendance à produire moins en situation de fortes incertitudes que ce qu'ils ne réaliseraient dans un contexte économique plus anticipé ou plus certain. Dans ce sens, l'intervention des pouvoirs publics dans la régulation des marchés agricoles peut permettre d'atténuer le risque initial et ainsi, favoriser l'obtention d'un volume optimal de production pour la collectivité (Boussard et al, 2005). Au-delà du consensus assez répandu autour de l'idée que l'intervention publique en agriculture se justifie en raison de ces défaillances, il n'en demeure pas moins que des débats controversés existent quant à l'intensité souhaitable de l'intervention publique et à ses modalités d'application.

La forte instabilité des prix agricoles internationaux, qui s'est manifestée de manière éclatante au cours des dernières années, n'est favorable ni pour les producteurs, qui deviennent moins sécurisés et donc moins enclins à investir dans ce secteur, ni pour les consommateurs, qui doivent faire face à des variations de prix d'autant plus préjudiciables que leur pouvoir d'achat est faible à l'origine (Boussard, Delorme, 2007). Cette instabilité des prix agricoles, cumulée à leur baisse tendancielle en monnaie constante, est encore plus préjudiciable pour les PED importateurs nets de produits agricoles et pour les PMA qu'elle ne l'est pour les pays développés (dont ceux de l'UE), ce pour trois raisons principales (Delorme et al, 2007) : les gains de productivité des facteurs de production sont plus faibles, ce qui rend la mise en concurrence difficile avec les pays développés, ce d'autant que ces derniers allouent des soutiens budgétaires parfois conséquents pour soutenir leurs activités agricoles (comme cela a, par exemple, été soulevé à maintes reprises dans les négociations du cycle de Doha à propos des soutiens accordés par la puissance publique américaine à sa filière cotonnière) ; les matières premières agricoles occupent une place souvent très importante dans l'activité économique globale de ces pays et dans le budget des ménages ; les politiques agricoles de ces pays sont souvent moins protectrices que celles adoptées par les pays développés (Mazoyer, 2008).

L'agriculture fournit des biens non marchands utiles à la société

L'intervention publique en agriculture se justifie aussi en raison du caractère multifonctionnel de cette activité. En effet, l'agriculture assure, en parallèle à son activité première (la production de denrées alimentaires), des services qui ne sont pas explicitement rétribués par le marché, mais qui sont pourtant souvent considérés comme utiles par les citoyens et/ou les élus des collectivités territoriales. L'agriculture n'est certes pas le seul secteur économique concerné par la fourniture de biens dits « non marchands », mais elle y contribue sûrement beaucoup plus que d'autres en raison principalement des liens qui l'unissent au foncier. Si le poids de la valeur ajoutée agricole dans la richesse nationale est souvent faible et ne cesse de décroître dans les Etats membres de l'UE, le rôle joué par l'agriculture dans l'aménagement des territoires et dans les équilibres environnementaux demeure toujours aussi crucial. Cette relation entre l'agriculture, le territoire et l'environnement est au demeurant complexe à analyser dans la mesure où les activités agricoles peuvent avoir simultanément des effets positifs sur l'environnement (entretien du territoire, ouverture et structuration des paysages, stockage de carbone dans les sols, etc.) ou négatifs (pollution des eaux, dégradation physique, chimique et biologique des sols, émission de gaz à effet de serre, atteinte à la biodiversité, etc.). Dans ce contexte, l'intervention publique en agriculture est nécessaire pour, au-delà de la seule question de la stabilisation des marchés, orienter les systèmes productifs dans un sens souhaitable. En effet, l'obtention d'une bonne régulation des marchés agricoles peut être accompagnée, en fonction des modèles de production privilégiés pour y parvenir, d'effets environnementaux et territoriaux très différents.

L'agriculture génère des emplois indispensables à la stabilité politique de certains pays

L'intervention des pouvoirs publics en agriculture peut aussi être justifiée au regard du rôle prépondérant que ce secteur économique joue dans les emplois nationaux de nombreux PED et PMA. Si près de la moitié des êtres humains vit désormais en ville, les estimations de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) mentionnent que près de 40% de la population mondiale tire sa subsistance du secteur agricole (49% dans les PED et 6% dans les pays développés). Par conséquent, il semble important que les pouvoirs publics des PED, mais aussi ceux des pays développés (au travers notamment des règles arrêtées dans le cadre de l'OMC à destination des PED), se préoccupent de la dynamique d'un secteur qui contribue autant à l'organisation sociale et *in fine* à la stabilité politique de certains Etats. Cela semble d'autant plus nécessaire que le taux de chômage important observé dans la plupart des grandes villes de ces pays ne permet pas une intégration réussie des populations agricoles qui subissent l'exode. Dans de nombreux PED, le développement du secteur des services est limité par la faiblesse des revenus et l'essor des nouvelles technologies est freiné par un niveau d'éducation souvent insuffisant et des financements publics insignifiants dans la recherche et l'innovation. Prenant acte de cette situation, il semble important, au moins pour les prochaines décennies, que les décideurs de ces pays privilégient la voie d'un développement de la production agricole domestique par l'encouragement de l'agriculture familiale (Griffon, 2006).

La sécurité des consommateurs

L'agriculture fournit des biens alimentaires indispensables à la vie de tous les êtres humains et qui interfèrent directement sur la santé humaine. Pour assurer une protection des consommateurs, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que tous les acteurs des filières agroalimentaires (producteurs, transformateurs, distributeurs) respectent les normes publiques imposées (méthode de production, stockage, respect de la chaîne de froid, délais de mise en marché, étiquetage, etc.). De même, et en arguant parfois du principe de précaution, elles doivent tout mettre en œuvre pour éradiquer certaines maladies qui se propagent, parfois rapidement, chez les végétaux et les animaux. Comme l'histoire récente l'a rappelé, au gré de l'Encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), de la fièvre catarrhale ovine (FCO), de l'influenza aviaire ou de la peste porcine, les politiques sanitaires sont et resteront essentielles. La vigilance accrue des consommateurs face aux questions sanitaires et de santé, surtout dans les pays riches, conduira à ce que les flux internationaux de produits agricoles dépendront demain, encore plus qu'aujourd'hui, de la capacité des pays exportateurs à respecter des normes, publiques ou privées, de plus en plus exigeantes.

L'indépendance alimentaire

La recherche d'un certain degré d'indépendance alimentaire est considéré par les gouvernants de nombreux Etats comme étant une question stratégique sur un plan politique (Pisani et Lebiez, 2008). Cela signifie que les politiques publiques doivent contribuer à encourager le développement de la production alimentaire domestique, quitte à ce que cela ne soit plus coûteux pour l'économie nationale que la stratégie inverse d'un approvisionnement systématique sur le marché mondial (Dufumier, 2009). Ce dernier est, en effet, jugé moins sécurisant (problème climatique dans le pays fournisseur) et potentiellement risqué en cas de fortes tensions sur le prix des matières premières ou éventuellement de guerres (Bourgeois, 2007). C'est pour cette raison que certains pays riches peu favorisés sur un plan pédo-climatique (comme le Japon, Israël ou l'Arabie saoudite) soutiennent fortement leur agriculture. Le développement des transports maritimes, la libéralisation des marchés agricoles et la création de grandes zones économiques (UE, accord de libre-échange nord américain, pays de Mercosur, etc.) contribuent cependant à rendre progressivement moins crédible le risque d'un embargo sur les biens alimentaires.

2. Quels instruments de régulation pour la PAC de l'après 2013 ?

L'intervention publique en agriculture est, en raison des nombreuses spécificités de ce secteur évoquées précédemment, justifiée. Cela ne doit cependant pas conduire à considérer que toutes les formes d'intervention soient satisfaisantes, ni que tous les niveaux d'intervention soient souhaitables. Il semble toutefois recommandable de privilégier, pour ce secteur, la voie d'une intervention publique ambitieuse qui ne se limite à la seule protection des consommateurs (sécurité sanitaire) ou à l'organisation des règles de la concurrence. Celle-ci doit aussi concerner la stabilisation des cours, la gestion des risques individuels et la préservation des ressources naturelles. Les mécanismes de régulation des marchés agricoles doivent être construits et imaginés en tenant compte simultanément des orientations prises lors des précédentes réformes de la PAC, des contraintes budgétaires de l'UE et des exigences relatives aux accords multilatéraux de l'OMC. Néanmoins, ils doivent aussi être novateurs (Ichter, 2009 ; voituriez, 2009 ; Jamet, 2008) pour faire face à la forte instabilité des prix agricoles, à l'accentuation des problèmes de la faim dans le monde, à la détérioration des ressources naturelles (eau, sol, air) et à la multiplicité des crises sanitaires. Pour apporter des éléments de discussion autour de ces questions, l'analyse aborde successivement les principaux mécanismes suivants : les droits de douane ; les mesures de soutien aux exportations ; les prix institutionnels minimaux (ou filet de sécurité) ; les instruments de gestion des risques ; les quotas de production (principalement les quotas laitiers) ; les aides directes couplées et découplées.

2.1. Les droits de douane et la protection aux frontières

L'application de droits de douane aux frontières (droits ad-valorem ou droits spécifiques) est une démarche déjà ancienne et fréquemment utilisée dans tous les secteurs de l'économie pour protéger un marché intérieur d'une concurrence étrangère. Les négociations multilatérales sur le commerce qui se sont succédées depuis la naissance du GATT (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) en 1947, ou dans le cadre de l'OMC depuis 1995, ont entraîné une baisse déjà importante des droits de douane. Dans les PED, comme dans les pays développés, les droits de douane appliqués au secteur agricole demeurent cependant nettement supérieurs à ceux appliqués dans le secteur industriel. Ces derniers ont une influence sur les prix internationaux dès lors qu'ils sont le fait de « grands pays », ou de grandes zones économiques comme l'UE, qui contribuent de façon significative au commerce mondial. Les droits douane provoquent, selon la théorie économique, les effets suivants : une perte pour les consommateurs, en raison de la baisse de consommation imputable à la hausse induite des prix intérieurs ; un gain pour les producteurs, qui sont en mesure de produire davantage et à un niveau de prix supérieur ; un gain pour les contribuables, qui bénéficient ainsi de recettes douanières. Au sein de l'UE, les bénéfices de la baisse des droits de douane pour les contribuables n'ont pas été entiers dans la mesure où celle-ci a incité à une baisse des prix garantis ayant pour contrepartie le versement de paiements directs.

Avant l'AACU, les autorités communautaires pouvaient recourir à des prélèvements variables à l'importation qui permettaient de modifier le niveau du prélèvement budgétaire en fonction de l'évolution des prix internationaux (Butault, 2004). Un tel système a permis à l'UE de développer sa production agricole à l'abri de la concurrence étrangère. Partant d'une situation déficitaire au début des années soixante, l'UE est même devenue le premier exportateur mondial de biens agroalimentaires. A compter de l'AACU de 1995, les prélèvements variables ont été transformés en droits de douane fixes dont les montants devaient être réduits. Cette modification des règles de la protection aux frontières a incité le Conseil européen à procéder, au fil des dernières réformes de la PAC, à une baisse des prix institutionnels (céréales, viande bovine, lait) de façon à rapprocher les prix communautaires des prix internationaux, ceci permettant de rendre la baisse programmée des droits de douane moins préjudiciable.

Les négociations multilatérales de l'OMC relatives à l'accès au marché sont importantes dans la mesure où le commerce peut, sous différentes conditions (Hertel et al, 2007), constituer un instrument essentiel pour l'intégration des PED à l'économie mondiale. Ces négociations et les décisions qui en résultent sont cependant complexes à interpréter pour au moins trois raisons :

- Elles portent sur des droits de douane théoriques (droits dits « consolidés ») et non sur les droits réellement appliqués aux frontières. D'après la FAO, l'écart moyen entre ces deux types de droits (intitulé « marge de consolidation ») est nettement plus important pour les PED (respectivement 60% pour les droits consolidés et 24% pour les droits appliqués) que pour les pays développés. Ils sont, par exemple, de respectivement 21% et 17% dans l'UE. Ainsi, dans la mesure où les engagements de réduction s'appliquent aux droits consolidés, une baisse des tarifs douaniers décidée dans un accord ne signifie pas nécessairement une plus grande ouverture du marché. Dans ce sens, la baisse de tarifs douaniers arrêtée lors de l'AACU n'a pas eu d'impacts directs très importants pour de nombreux PED (Bureau et al, 2005).

- Elles s'inscrivent dans un cadre commercial laissant une large place à un enchevêtrement d'accords préférentiels (De Frahan, 2005). L'accès des PED aux marchés des pays développés s'opère souvent au travers du Système des Préférences Généralisées (SPG). Dans l'UE, celui-ci s'applique à plusieurs milliers de lignes tarifaires dans 142 pays et 36 territoires. De plus, et suite à l'accord de Cotonou signé dans la continuité de la convention de Lomé, 77 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) accèdent au marché européen dans des conditions préférentielles, c'est-à-dire en bénéficiant d'une exonération de droits de douane ou d'un taux tarifaire réduit.

- Elles sont parfois contournées par le fait que les Etats membres de l'OMC peuvent recourir, dans certaines conditions définies par exemple dans l'accord sanitaire et phytosanitaire (accord SPS), à des barrières non tarifaires. Les exigences croissantes des consommateurs des pays développés en termes de normes techniques, sanitaires et phytosanitaires, peuvent constituer, au-delà des seules protections tarifaires, un frein aux flux de marchandises entre les PMA/PED et les pays développés.

D'après les travaux prospectifs conduits à horizon de dix ans par plusieurs organismes internationaux (FAPRI, 2009, OCDE-FAO, 2009), les échanges de produits agricoles devraient progresser de manière conséquente sur la planète, notamment pour les viandes, les produits laitiers, le soja et les huiles (moins pour les céréales). Cette croissance des flux, qui se fera d'autant plus facilement que les droits de douane seront faibles, tient à deux facteurs principaux : dans certains PED et dans plusieurs pays asiatiques, la croissance démographique est plus rapide que le développement interne de la production agricole ; dans les pays développés, le goût des consommateurs pour l'obtention d'une diversité de biens alimentaires impose l'importation de produits non disponibles localement (cas des produits tropicaux ou exotiques). Cette progression attendue du commerce de produits agricoles ne doit cependant pas faire oublier que la part de la production agricole mondiale qui fait l'objet d'échanges internationaux restera modeste pour de nombreux produits (entre 5% et 10% de l'offre pour les viandes, le riz et les produits laitiers) . Sans mésestimer le rôle que le commerce agricole doit jouer dans les décennies à venir dans les équilibres entre l'offre et la demande de biens alimentaires à l'échelle planétaire (FAPRI, 2009 ; CNUCED, 2008), il semble prudent que les politiques agricoles et les politiques commerciales soient mises en œuvre à l'avenir en poursuivant l'objectif que les principaux grands ensembles régionaux de la planète (Afrique, Amérique du Nord, Amérique du Sud, Chine, Inde, Russie, Océanie, UE) puissent satisfaire au mieux l'essentiel des besoins alimentaires de leur population.

Suite à sa session extraordinaire de décembre 2008, le comité Agriculture de l'OMC a fait connaître l'état d'avancement de la négociation sur l'accès au marché (OMC, 2008). Il en ressort que le futur accord de l'OMC pourrait s'acheminer vers la mise en œuvre d'une formule étagée de réduction des droits de douane. Pour les pays développés, les propositions arrêtées à ce stade suggèrent les évolutions suivantes : dans les cas où le tarif consolidé final ou l'équivalent *ad valorem* serait supérieur à zéro et inférieur ou égal à 20%, la réduction du tarif consolidé serait de 50% ; la réduction serait de 57% pour la tranche comprise entre 20% et 50% ; de 64% pour la tranche comprise entre 50% et 75% ; de 70% pour la tranche qui excède les 70%. Pour chaque pays développé, l'abaissement moyen minimal pour les tarifs consolidés finals devrait atteindre 54% (cet engagement tient compte des dispositions prévues pour les « produits sensibles »). Pour les pays en développement membres de l'OMC, et dont la liste est précisée dans le rapport, les efforts de réduction des tarifs consolidés seraient moins importants et devraient s'établir en onze tranches égales sur dix ans. Ainsi, par exemple, dans les cas où le tarif consolidé final serait supérieur à zéro et inférieur ou égal à 30%, la réduction serait équivalente aux deux tiers de celle fixée pour les pays développés. Pour les PED, l'abaissement moyen minimal pour les tarifs consolidés finals devrait atteindre 36%. Par ailleurs, ce rapport mentionne que les pays développés auraient la possibilité de désigner jusqu'à 4% de leurs lignes tarifaires en « produits sensibles » (avec, dans certaines conditions, 2% en plus pour les pays qui ont plus de 30% de leurs lignes tarifaires dans la fourchette supérieure). Pour les PED, ils auraient la possibilité de désigner, par rapport aux pays développés, jusqu'à un tiers de lignes tarifaires en plus comme « produits sensibles ». Pour ces produits dits « sensibles », les membres de l'OMC pourront s'écarter de la formule de réduction étagée à raison d'un tiers, d'un demi ou de deux tiers de la réduction qui aurait autrement été requise. Concernant les tarifs contingentaires, ils seraient réduits de 50% (ou jusqu'à un seuil de 10%, le tarif le moins élevé étant retenu) dans les pays développés et de 15% dans les PED. En outre, et au titre du traitement spécial différencié, les PED seraient autorisés à désigner 12% de leurs lignes tarifaires en produits dits « spéciaux », en fonction de critères liés à des objectifs de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existences et de développement rural (l'abaissement des tarifs pourraient être nul pour seulement 5% de ces lignes tarifaires).

Dans l'hypothèse où ces règles multilatérales sur l'accès au marché seraient finalement adoptées, il faut s'attendre à ce qu'elles entraînent des effets contrastés selon les pays en fonction de leur spécialisation productive, de leur niveau de développement, de leur balance commerciale, des marges de consolidation existantes, etc. Les effets supposés d'une telle orientation ne doivent pas être appréciés au seul regard d'une logique de gains économiques à court terme (au sens de la maximisation du bien être). Ils doivent aussi être discutés, pays par pays, en fonction des impacts sociaux, environnementaux et territoriaux induits à long terme, c'est-à-dire dans une perspective de développement durable. Pour plusieurs pays développés (Nouvelle-Zélande, Australie, etc.) et PED exportateurs (Brésil, Argentine, etc.), une baisse des droits de douane constitue d'abord une opportunité économique supplémentaire permettant potentiellement de dynamiser leurs exportations (dans la mesure cependant où la consommation domestique est satisfaite). Pour d'autres PED, singulièrement ceux du continent africain, une telle orientation est susceptible de conduire à une érosion de leurs préférences tarifaires et, surtout, de stimuler les importations de biens agricoles sur le marché international au détriment d'un développement, nécessaire, des productions vivrières. Cette stratégie n'est pas sécurisante dans une logique de long terme et elle est d'autant plus préoccupante que la démographie de ces pays est galopante, que la productivité des facteurs de production utilisés en agriculture (travail, terre et cheptel) est faible, que les produits agricoles de base (café, cacao, thé, coton) sont soumis à une forte instabilité de prix (Gérard, 2008), que les ressources financières des ménages sont modestes (pour faire face à une éventuelle nouvelle flambée des prix) et que l'intégration économique entre les pays de ce continent est encore insuffisante.

Il semble nécessaire que les règles multilatérales du commerce donnent aux PED les plus pauvres et importateurs nets de produits agricoles la possibilité de développer leur agriculture à l'abri de la concurrence, comme ce fut d'ailleurs le cas pour la PAC. Ces pays ne peuvent, en effet, lutter contre des concurrents dotés d'atouts imparables que sont le climat, la technologie, la productivité ou, parfois même, l'octroi de soutiens budgétaires aux agriculteurs et aux filières. Cette priorité au développement de l'agriculture dans ces pays doit être envisagée quitte à ce que cela implique de se détourner plus fermement des principes hérités de l'AACU. Dans ce sens, la non réciprocité des concessions tarifaires au bénéfice de ces pays ou l'augmentation possible du niveau de protection (en dérogation aux règles de consolidation des droits) doivent être étudiées. Ce choix d'une protection commerciale accrue pour ces pays (finement ciblés) entraînerait, il est vrai, un coût budgétaire supplémentaire à supporter par les pays développés. Il suppose, en effet, de mettre en œuvre parallèlement des politiques de soutien à la consommation de manière à ce que les consommateurs de ces pays soient aptes à faire face la hausse induite des prix intérieurs.

Si l'agriculture européenne est sûrement moins sensible à la baisse des droits de douane que ne peuvent l'être certains PED, toutes les productions agricoles de l'UE ne sont pas homogènes face à la question d'une libéralisation accentuée. Les droits consolidés sur les produits agroalimentaires, qui atteignent en moyenne un peu moins de 20% dans l'UE, s'élèvent en effet à plus de 80% pour des produits tels que le sucre, la viande bovine et le beurre. Une focalisation sur quelques productions agricoles permet de préciser l'analyse :

- Dans le secteur des céréales, plusieurs facteurs se conjuguent pour rendre une future baisse des droits de douanes finalement moins problématique qu'avant : les droits consolidés historiques ont été fixés à un niveau élevé ; la baisse des prix institutionnels a permis de rapprocher le prix communautaire du prix mondial de telle sorte que les droits appliqués sont désormais devenus faibles ou nuls ; le prix international moyen des céréales devrait légèrement augmenter dans les dix prochaines années ; les importations européennes de céréales s'établissent depuis quinze ans à un niveau faible en proportion des volumes produits, ce qui laisse suggérer que les concurrents potentiels n'ont pas accentué leur pression commerciale, ce dans un marché mondial où la production peine parfois à suivre le niveau de la consommation.

- Dans le secteur laitier, une nouvelle baisse des droits de douane pourrait être problématique principalement pour les produits laitiers industriels (beurre et poudre), car les pays concurrents océaniens (Nouvelle-Zélande et Australie) ont des niveaux de prix plus compétitifs. Ils ne produisent cependant que 2% de la production laitière mondiale et la croissance de leur production est devenue moins tonique que par le passé. Pour les produits de grande consommation (desserts lactés, fromages, etc.), les risques d'une augmentation des importations sont faibles pour au moins trois raisons : ces produits, périssables, se transportent difficilement ; le savoir-faire technologique des industriels européens est important ; les consommateurs sont attachés aux productions locales ; les flux actuels d'importations sont faibles (2% des produits laitiers consommés dans l'UE viennent de pays tiers).

- Dans le secteur de la viande bovine, les droits de douanes jouent un rôle important de protection tant au niveau des volumes importés qu'au niveau de la variation interne des prix. Ce secteur, dont les fonctions non marchandes sont importantes, devrait bénéficier le plus pleinement possible du ciblage opéré par l'UE pour ses « produits sensibles » (Bureau, Mahé, 2008). La situation de déficit croissant de l'UE en viande bovine permet cependant d'augmenter les importations dans le cadre de contingents et de satisfaire une partie du dynamisme à l'export des zones exportatrices. Par ailleurs, le prix n'est qu'un des vecteurs de la compétitivité car les consommateurs européens manifestent un intérêt croissant, dans leurs actes d'achats, pour les démarches développées dans l'UE relativement à la sécurité sanitaire, à la traçabilité des produits, aux normes environnementales et au respect du bien être animal.

2.2. Les mesures de soutien aux exportations

D'après les dernières notifications faites par les Etats membres de l'OMC, l'UE est l'une des zones économiques qui utilise le plus intensément les restitutions aux exportations, lesquelles correspondent à des soutiens budgétaires alloués par les pouvoirs publics aux exportateurs de façon à combler une partie de l'écart entre les prix domestiques et les prix internationaux. En effet, l'UE totalise, à elle seule, près de 90% des fonds totaux déployés dans ce sens, soit une contribution nettement supérieure à celle d'autres pays utilisateurs, tels que la Suisse, la Norvège, les Etats-Unis ou encore la Turquie. Cette prédominance ne doit cependant pas occulter le fait que le montant total des restitutions aux exportations a été considérablement réduit au cours des deux dernières décennies en raison principalement de la baisse des prix institutionnels (notamment en céréales), de la réduction des volumes d'exportations (comme en viande bovine ou en volailles) et de l'encadrement plus strict des règles d'octroi de ces soutiens dans le cadre de l'AACU. Ainsi, les aides à l'exportation sont passées de près de dix milliards d'euros au début des années quatre-vingt-dix à seulement 925 millions d'euros en 2008 (soit 2,2% des dépenses totales de la PAC) ; cette dernière année a cependant été assez favorable aux économies budgétaires sur ce type de dépenses en raison du niveau élevé des cours internationaux (Commission européenne, 2009). Ces soutiens budgétaires sont attribués essentiellement aux exportateurs de produits laitiers, de sucre, et plus marginalement de volailles et de porcs.

Dans son dernier projet de révisions des modalités de l'accord agricole, daté de décembre 2008, le comité à l'agriculture indiquait que les Etats membres de l'OMC devront éliminer toutes les formes de subventions aux exportations (dont les restitutions) pour fin 2013. Pour les PED, moins concernés, la date butoir est fixée à 2016. Des disciplines plus strictes seront également instaurées pour les entreprises commerciales d'Etat exportatrices, pour les programmes d'assurances, pour les crédits à l'exportation (élimination de ceux dont la période de remboursement est supérieure à 180 jours) et les garanties de crédit à l'exportation. Dans l'hypothèse d'un futur accord au titre du cycle de Doha, il semble désormais inéluctable que la régulation des marchés agricoles européens se fasse, à brève échéance, sans le recours à cet d'instrument. Une telle orientation est d'ailleurs souhaitée, depuis de nombreuses années, par plusieurs organisations non gouvernementales qui estiment que les aides aux exportations perturbent le développement de la production agricole dans certains Etats bénéficiaires (OXFAM, 2009).

La suppression des restitutions aux exportations amènera l'UE à se priver d'un instrument qui permettait, notamment en période de crise (comme actuellement dans le secteur laitier), de dégager des surplus d'offre sur le marché international et ainsi de contribuer à l'assainissement des marchés. Cet instrument s'est révélé utile lorsque les prix garantis étaient fixés à un niveau élevé, mais d'autant plus coûteux qu'il incitait les producteurs à produire toujours plus, même si le marché intérieur était déjà saturé. L'abandon des restitutions aux exportations justifie, d'une certaine manière, que les prix d'intervention soit fixés à un niveau assez bas (voir section 2-3).

Sur ce même volet de la concurrence à l'exportation, le futur accord de l'OMC pourrait également permettre un encadrement plus sévère des modalités d'octroi de l'aide alimentaire internationale. Cette évolution est d'autant plus nécessaire que ces aides peuvent avoir un effet indirect négatif sur le développement agricole local des pays ou des régions bénéficiaires. Dans cette perspective, il est préférable que l'aide alimentaire se fasse par l'intermédiaire de dons financiers (ou de bons d'alimentation) plutôt que par des expéditions de produits agricoles des pays développés (ce qui n'est d'ailleurs plus le fait de l'UE). Ces dons financiers doivent être utilisés par les Etats bénéficiaires pour acheter des produits agricoles sur les marchés de proximité (pays ou régions limitrophes), ce qui peut concourir à stimuler la production agricole (PAM, 2009).

2.3. Les prix institutionnels, les filets de sécurité et le stockage

Les réformes successives de la PAC ont entraînées, sous la pression des accords multilatéraux de l'OMC, une baisse parfois substantielle du niveau des prix garantis pour les productions agricoles concernées et un encadrement plus rigoureux des conditions requises à l'intervention publique. Face à la réduction des droits de douane et à la diminution des restitutions aux exportations, la baisse des prix institutionnels devenait, en effet, une nécessité. Dans le cas contraire, l'UE encourrait le risque d'une augmentation importante et coûteuse de ses stocks d'intervention. En contrepartie de cette baisse des prix garantis engagée en 1992, les agriculteurs européens ont bénéficié de paiements directs couplés aux facteurs de production (terre et cheptel), puis découplés à compter de 2005 (voir section 2-6).

Depuis le 1er janvier 2008, le régime de l'intervention a été défini dans le cadre du règlement relatif à l'OCM unique (Conseil européen, 2007-a) qui s'est substitué aux 21 OCM sectorielles existantes. Les mesures arrêtées dans le cadre du bilan de santé de la PAC de novembre 2008 apportent plusieurs modifications à ce règlement de façon à harmoniser les règles fixées entre les produits agricoles et à supprimer certains outils d'orientation et de maîtrise de l'offre (Conseil européen, 2009-a). Considérant que les mesures adoptées sont déjà mises en œuvre (certaines ne le seront qu'entre 2010 et 2012), l'intervention publique fonctionne désormais selon les principes suivants. Les pouvoirs publics peuvent recourir, via des offices d'intervention, au stockage de certains produits agricoles dès lors que leur prix de marché se situe en deçà de seuils préalablement définis. Les stocks qui résultent de ces achats sont ensuite écoulés sur le marché mondial ou sur le marché communautaire, parfois dans le cadre du programme d'aide aux plus démunis. Les achats à prix fixe ne se font plus que pour certains produits (blé tendre, beurre et poudre de lait) et dans la limite de quantités préalablement définies. Au-delà de ces quantités, le prix d'achat et les quantités offertes à l'intervention sont déterminés par la Commission européenne dans le cadre de la procédure dite « d'adjudication ». En fonction de l'état des marchés, les autorités communautaires ont également la possibilité de favoriser, moyennant l'octroi d'aides ciblées, le stockage privé des produits suivants : le beurre, les viandes (bovine, caprine, porcine et ovine), le sucre et l'huile d'olive. A compter de 2012, les aides à la transformation (fourrages séchés, lin et chanvre, fécule de pomme de terre, etc.) seront supprimées, les sommes budgétaires correspondantes étant utilisées pour abonder le montant des aides découplées des agriculteurs concernés. Pour aller un peu plus loin dans cette analyse, une focalisation sur les mécanismes d'intervention de quelques productions agricoles est nécessaire.

- Pour le secteur laitier, l'intervention est ouverte entre le 1er mars et le 31 août. Elle est limitée annuellement à 30 000 tonnes pour le beurre (achetées à 90% du prix de référence) et à 109 000 tonnes pour la poudre de lait écrémé. La Commission européenne peut cependant accepter de compléter ces achats par l'adjudication, mais dans ce cas, le prix maximal ne peut excéder les prix d'intervention. En 2009, les aides au stockage privé de beurre sont maintenues (pas celles pour les fromages), mais les aides à la transformation pour le beurre ont été supprimées. Deux catégories d'aides à la transformation (lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des animaux et lait écrémé transformé en caséine ou caseinate) sont toujours allouées, mais elles ne le sont que lorsque le marché est excédentaire et selon un montant fixé à l'avance ou par adjudication (APCA, 2009). Suite à la crise que traverse le secteur laitier en 2009, la Commission européenne a utilisé toutes les possibilités offertes par ces mécanismes résiduels de régulation (Commission européenne, 2009-c). Des mesures exceptionnelles ont aussi été prises telles que l'avancement de la période de versement des paiements directs ou la mise en œuvre d'un programme de promotion des produits laitiers. L'ampleur de cette crise, dont le coût budgétaire est estimé à 600 millions d'euros, aurait été encore bien plus grave si les producteurs de lait avaient réalisé l'intégralité du quota de production alloué (voir section 2-5).

- Pour la viande bovine, les règles qui président à l'entrée en vigueur de l'intervention ont été modifiées suite au bilan de santé de la PAC. Désormais, celle-ci sera ouverte si, pendant une période représentative (contre deux semaines consécutives dans les règles précédentes), le prix moyen du marché dans un pays ou dans une de ses régions est inférieur à 1 560 euros par tonne. Le prix maximal d'achat doit être inférieur au prix moyen constaté sur le marché. Dans la mesure où le marché européen de la viande bovine est déficitaire depuis 2003 (à hauteur de près de 5% en 2008), le recours à l'intervention publique est devenu moins nécessaire qu'au début des années quatre-vingt-dix. Le niveau des prix dans ce secteur dépendra pour partie des conditions de la mise en œuvre du futur accord agricole multilatéral (voir section 2-1) et de la volonté des consommateurs européens de privilégier un approvisionnement local. Dans ce sens, les efforts déployés par cette filière en terme de qualité des produits, de sécurité sanitaire, de traçabilité et de promotion des territoires se révèlent utiles. Le déficit de l'UE en viande bovine devrait se creuser dans la décennie à venir pour au moins trois raisons (Institut de l'Elevage, 2009-a) : l'augmentation rapide du rendement laitier par vache entraîne une décroissance importante du cheptel (la suppression des quotas laitiers à horizon 2015 pourrait d'ailleurs être un accélérateur de cette dynamique) ; le cheptel allaitant est stable dans l'UE depuis près de dix ans et son augmentation est peu probable dans la mesure où cela nécessiterait vraisemblablement l'allocation de soutiens budgétaires supplémentaires aux éleveurs ; la consommation de viande bovine devrait augmenter dans les nouveaux Etats membres et ne diminuer que faiblement dans les autres, d'où une relative stabilité globale de la demande européenne (alors que la production baisse). Dans ce secteur potentiellement fragile face à la concurrence externe, le maintien d'un filet de sécurité (mais à un niveau bas) est nécessaire pour se prémunir, le cas échéant, d'une forte baisse momentanée des prix à la production.

- Pour la viande ovine et caprine, la Commission européenne peut décider d'octroyer une aide au stockage privé lorsqu'il existe une situation de marché particulièrement difficile. Avec un taux d'auto-approvisionnement de l'ordre 80%, l'UE est lourdement déficitaire en viande ovine. La décroissance du cheptel communautaire de brebis est significative et elle semble avoir été amplifiée suite à l'instauration du découplage total des aides directes, notamment en Irlande et au Royaume-Uni (Institut de l'Elevage, 2009-b). Cette situation de déficit croissant impose un approvisionnement sur le marché international. Il s'opère surtout en provenance de la Nouvelle-Zélande dans le cadre de contingents annuels agréés par l'OMC (ces importations sont réalisées en exonération totale de droits de douane). Dans plusieurs pays européens, dont la France où le taux d'auto-approvisionnement est de seulement 50%, les difficultés de ce secteur tiennent moins au niveau des prix qu'à la faible productivité globale des élevages. La faiblesse des revenus dans de secteur implique que les éleveurs ovins puissent bénéficier de soutiens directs supplémentaires ; en France, par exemple, les mesures nationales d'application du bilan de santé ont permis de réorienter une partie des paiements directs au bénéfice de ce secteur (Chatellier, Guyomard, 2009-a).

- Pour la viande porcine, l'intervention publique est désormais abandonnée. Dans ce secteur, où la consommation et la production continuent d'augmenter dans l'UE, tandis que les importations sont quasiment nulles, les pouvoirs publics ne recourraient plus, depuis quelques années déjà, à l'intervention. Ce secteur, lui aussi en situation de crise en 2009 en raison notamment de l'élévation des coûts de production, est surtout sensible au durcissement des conditions d'accès aux restitutions aux exportations. Ces dernières permettaient parfois aux exportateurs européens de trouver des marchés dans de meilleures conditions sur la scène internationale (Russie, Japon, Hong-Kong ou Corée du sud) face à des concurrents (notamment les Etats-Unis) favorisés par un taux de change avantageux.

- Pour les céréales, l'intervention publique est, depuis les mesures arrêtées dans le cadre du bilan de santé de la PAC, autorisée entre le 1er novembre et le 31 mai pour tous les Etats membres. Les mesures d'intervention concernent théoriquement le blé tendre, le blé dur, le maïs, l'orge, le riz et le sorgho. A compter de la campagne 2009-2010, les cinq dernières productions précitées ne peuvent cependant plus être bénéficiaires de l'intervention ; celle-ci a, en effet, été portée au taux de 0% ; ceci signifie qu'elle pourrait, le cas échéant, être réactivée en fonction de l'état des marchés. Pour le blé tendre, et au-delà d'un seuil d'intervention publique fixé à 3 millions de tonnes, le prix d'intervention est déterminé selon le principe de l'adjudication. Le prix d'intervention reste fixe et égal au prix de référence fixé à 101,31 euros/t (sans majoration mensuelle). L'intervention est automatique, mais la Commission européenne se réserve la possibilité de la suspendre en fonction de la situation observée des marchés. Dans ce secteur, le maintien d'un filet de sécurité à un niveau bas est souhaitable pour garantir aux producteurs qu'ils ne seront pas soumis, si le marché international y conduisait momentanément, à des baisses trop drastiques de prix. Compte tenu des prévisions attendues pour la prochaine décennie, il est probable que le prix de marché des céréales s'établissent dans l'UE à un niveau supérieur au prix d'intervention. Pour les producteurs de céréales, la question principale est donc de trouver des outils permettant de lisser les oscillations de prix qui interviendront au-delà du prix d'intervention de façon à mieux stabiliser les recettes et ainsi créer un cadre de trésorerie plus prévisible.
- Pour les fruits et les légumes (Conseil européen, 2007-b), une nouvelle OCM est applicable depuis le 1er janvier 2008. Elle vise, tout d'abord, à encourager les producteurs à rejoindre des organisations de producteurs et à mettre à la disposition de ces organisations des instruments de gestion des crises. Ces derniers concernent principalement le soutien à la non-récolte des fruits et légumes, le financement de programmes de promotion et de communication en période de crise, la mise en oeuvre d'actions de formation, l'instauration d'assurance-récolte, le versement d'aides au cautionnement de prêts bancaires ou la participation aux frais administratifs liés à la constitution de fonds mutuels. Les aides communautaires versées à ces organisations de producteurs sont plafonnées à 4,1% de la valeur totale de la production commercialisée. Ensuite, cette réforme de l'OCM prévoit que les surfaces plantées en fruits et légumes deviendront éligibles au régime du paiement unique, ce en raison de la transformation de toutes les aides existantes pour les fruits et légumes transformés (soit un montant total de 800 millions d'euros pour l'UE). Enfin, cette réforme intègre des préoccupations environnementales : les producteurs de fruits et légumes seront soumis au principe de la conditionnalité environnementale ; les organisations de producteurs devront affecter 10 % des dépenses de chaque programme opérationnel à des mesures environnementales ; l'agriculture biologique est encouragée dans les programmes opérationnels grâce à un cofinancement communautaire fixé à 60%. Cette stratégie des pouvoirs publics qui consiste, au travers de soutiens communautaires ciblés, à renforcer le rôle des organisations de producteurs dans la régulation du secteur n'est pas nouvelle et s'inscrit dans la logique de l'évolution de cette OCM entrée en vigueur en 1972. Sa réussite, suppose, d'une part, une large adhésion des producteurs et, d'autre part, une structuration exigeante et ambitieuse de l'amont. Cette dernière peut permettre de réduire certains coûts en jouant sur les économies d'échelle, de renforcer la coordination entre les producteurs dans la gestion de l'offre, de rendre des stratégies commerciales envisageables à une échelle collective et de peser davantage sur les opérateurs de l'aval. Plus globalement, l'avenir de la filière européenne des fruits et légumes dépendra surtout de l'homogénéité des normes (y compris sociales car les coûts salariaux sont souvent élevés) adoptées entre les pays de l'UE et de la manière dont les pays tiers concurrents pourront accédé au marché communautaire (barrières tarifaires et non tarifaires).

Au terme de ce détour par quelques productions agricoles, il ressort que les modalités de l'intervention publique dans la régulation des marchés agricoles européens ont connu, au cours des années récentes, de profondes mutations : harmonisation des règles entre produits ; limitation quantitative des achats publics ; incitation à une meilleure organisation des acteurs de l'amont ; fixation de filets de sécurité pour les prix. Le maintien de ces derniers est souhaitable pour éviter le risque d'un effondrement trop brutal des prix, dont les effets peuvent être négatifs tant pour les producteurs que pour les consommateurs européens. Ceux-ci n'empêcheront cependant pas aux agriculteurs de subir, au-delà des seuils minimaux fixés, des variations de prix parfois importantes. Pour atténuer ces fluctuations, de nouveaux instruments de gestion des risques doivent être imaginés et/ou encouragés. Une telle orientation justifie un transfert accentué de fonds en provenance des paiements directs (section 2.6) et un équilibre à trouver entre les acteurs privés et les autorités publiques.

2.4. Les instruments de gestion des risques

Dans un contexte agricole caractérisé par un désengagement progressif des pouvoirs publics dans la régulation des marchés agricoles, une forte volatilité des prix, un risque climatique de plus en plus prégnant (du moins jugé comme tel) et une multiplicité de crises sanitaires, la question de la prévention et de la gestion des risques en agriculture devient un thème de plus en plus souvent mis en avant par les instances publiques (Commission européenne, 2005 ; Saddier et Simon, 2005 ; Mortemousque, 2007 ; OCDE, 2008) et les acteurs privés (banques, sociétés d'assurance, centres de gestion, agriculteurs, etc.). Si le risque est inhérent à toute activité économique, le rôle de l'entrepreneur est de procéder aux arbitrages techniques et économiques jugés pertinents en situation de risque. En agriculture, les risques peuvent être classés en trois grandes catégories.

- La première concerne les risques imputables au cycle de production, tels que les aléas climatiques (sécheresse, gel, grêle, etc.), les sinistres (incendie, dégât des eaux, vols, etc.), les maladies (végétales et animales) ou les accidents de la vie (maladie, invalidité, décès). Ils peuvent entraîner une forte détérioration des résultats économiques des entreprises au travers d'une baisse des rendements, d'une altération de la qualité des produits ou de la nécessité de recourir temporairement à de la main d'œuvre salariée.

- La seconde concerne les risques de marché liés aux fluctuations des prix des produits vendus ou des intrants achetés. Ces risques sont influencés notamment par les choix de politique publique, par les équilibres entre l'offre et la demande aux différentes échelles géographiques, par le jeu des concurrences entre produits alimentaires, par les phénomènes spéculatifs (dont les effets à court terme peuvent être parfois substantiels), par les taux de change, par les fluctuations du prix de l'énergie (pétrole et gaz), etc. L'existence de filet de sécurité, du moins pour certaines productions agricoles, permet de limiter l'ampleur des oscillations de prix, mais ne donne pas de prévisibilité quant au niveau d'équilibre des prix au-delà du seuil minimal retenu.

- La troisième concerne les risques propres aux filières, c'est-à-dire à la faculté plus ou moins grande qu'auront les agriculteurs à commercialiser *in fine* leur production agricole auprès des opérateurs d'aval ou, mais c'est plus rare, des consommateurs. La sécurité qu'un agriculteur peut avoir quant à la commercialisation de ses produits, au terme d'un cycle de production parfois long et coûteux, est d'autant plus fondamentale que ceux-ci ne peuvent être facilement stockés. Dans certaines productions telles que le lait ou les fruits et légumes, les latitudes des producteurs sont quasiment nulles en la matière, aussi est-il indispensable de tisser des liens forts entre les différents acteurs de la filière (voir section 2.5).

Pour se prémunir de certains de ces risques, les agriculteurs peuvent d'abord agir par eux mêmes en adoptant des stratégies d'entreprises adaptées. Dans les productions agricoles caractérisées par une forte volatilité des prix (à la hausse et à la baisse), la constitution de réserves financières en périodes prospères a toujours été une voie privilégiée par les agriculteurs, du moins par les plus prudents d'entre eux. Cette stratégie, qui n'est cependant possible que lorsque l'entreprise atteint un certain niveau d'efficacité technique, implique une gestion rigoureuse de la trésorerie et une stratégie à long terme en matière d'investissement et d'endettement. Les pouvoirs publics peuvent inciter les agriculteurs à constituer des réserves financières de précaution en orientant davantage leurs politiques fiscales dans ce sens (par une limitation des prélèvements fiscaux pour les exploitations qui s'engagent dans cette direction). Les agriculteurs peuvent aussi limiter les risques en diversifiant leurs productions agricoles ou leurs circuits de commercialisation. En raison des jeux concurrentiels, la diversification peut cependant parfois être contre-productive ; en effet, la spécialisation permet souvent de contracter les coûts de production et d'obtenir de meilleures performances techniques. Enfin, pour limiter ou mieux encadrer le risque, les agriculteurs peuvent s'en remettre aux différents outils existants sur les marchés financier et de l'assurance.

Les instruments de gestion du risque (Cordier, 2008), qui sont particulièrement développés dans certains pays étrangers tels que les Etats-Unis (Debar, 2005), le Canada ou l'Australie, peuvent provenir de la sphère publique, d'organismes privés ou d'organisations professionnelles. Dans les typologies utilisées pour classer et hiérarchiser ces instruments, une attention particulière est portée à la corrélation entre les occurrences de l'évènement (ou l'aléa) au sein d'une population d'une part, sa fréquence et son intensité d'autre part (Courleux, 2008). Le risque est qualifié d'indépendant quand seul un ou quelques individus sont affectés ; il est qualifié de systémique dans le cas où une large part de la population est atteinte. Pour ce dernier type, une distinction est ensuite opérée entre le risque dit « sage ou normal » (cas où les pertes associées sont faibles et où l'événement est suffisamment fréquent pour que sa probabilité d'occurrence soit clairement identifiée par ceux qui acceptent de couvrir financièrement le risque) et le risque dit « sauvage ou catastrophique » (cas où les préjudices causés sont importants, mais pour une fréquence faible). Les instruments de gestion des risques sont généralement classés au sein de plusieurs catégories qui renvoient à des dispositifs plus ou moins complexes : l'épargne de précaution ; les filets de sécurité (voir section 2.3) ; les contrats d'assurance pour les risques indépendants ; les contrats financiers pour les risques systémiques ; les contrats mixtes pour les risques à deux composants (indépendant et systémique) ; la mutualisation professionnelle et coopérative.

Le développement et le renforcement des instruments privés de gestion des risques, tels que les assurances récoltes ou les marchés à terme, est souhaitable pour donner aux entreprises agricoles une plus grande lisibilité économique. Les pouvoirs publics peuvent y contribuer en ciblant des fonds publics sur ces outils, en développant des formations auprès des agriculteurs susceptibles d'en bénéficier ou en garantissant que ces outils seront mis au bénéfice de tous les acteurs. Une telle orientation suppose de trouver des compromis acceptables et des dosages efficaces entre les actions qui relèvent des pouvoirs publics et celles propres aux organismes privés. Cependant, elle ne signifie nullement que les pouvoirs publics doivent y voir l'opportunité d'un désengagement supplémentaire dans la régulation des marchés agricoles. Ces derniers doivent continuer à jouer un rôle dans la limitation des risques agricoles. Cela passe d'abord par le maintien de filets de sécurité, principalement au bénéfice des productions les plus sujettes à une chute momentanée des cours et/ou sources de biens publics. Cela exige ensuite de maintenir certains instruments publics de contrôle de l'offre ou, dans le cas contraire, d'encourager une régulation de l'offre par le biais d'une contractualisation encadrée entre producteurs et industriels. Enfin, cela justifie de privilégier des politiques fiscales qui favorisent l'épargne de précaution (et non pas trop exclusivement les investissements en biens matériels, comme c'est parfois le cas).

Les décisions prises dans le cadre du bilan de santé de la PAC en novembre 2008 vont dans la bonne direction, en ce sens qu'elles permettent aux Etats membres de redistribuer une partie des soutiens directs du premier pilier de la PAC au bénéfice du développement d'instruments de gestion des risques. De manière plus précise, les Etats membres peuvent désormais octroyer une contribution financière au paiement des primes d'assurance récolte (animaux et végétaux) couvrant les pertes économiques causées par des phénomènes climatiques défavorables (gel, grêle, verglas, pluie et sécheresse), par des maladies (identifiées par l'organisation mondiale de la santé animale) ou par des infestations parasitaires. En conformité avec les exigences de l'OMC relatives aux conditions du versement des soutiens internes en agriculture, telles qu'elles sont précisées dans la boîte verte (Chatellier, 2009), cette contribution financière ne peut être réalisée que dans la mesure où la perte de production occasionnée sur l'année dépasse le seuil des 30% par rapport à une référence historique calculée sur trois années (une franchise est en outre appliquée de telle sorte que l'indemnisation ne porte que pour les volumes de production qui dépassent un certain seuil, fixé à 25% en France). Ces primes d'assurance qui sont versées directement à l'agriculteur, ne peuvent, en aucun cas, dépasser le montant constaté des pertes. Elles sont financées à hauteur 65% au maximum par des fonds publics, les sommes résiduelles étant à la charge de l'agriculteur. Les fonds publics déployés pour ces primes proviennent à 75% des prélèvements de l'article 68 du règlement n°73/2009 (Conseil européen, 2009-b) et à 25% de ressources budgétaires nationales.

En France, par exemple, la gestion des risques climatiques reposait jusqu'à aujourd'hui sur le Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles (FNGCA) dont le financement était assuré conjointement entre les organisations professionnelles (au moyen d'une taxe de 11% sur les assurances obligatoires) et les pouvoirs publics (Boyer, 2008). Suite à ces nouvelles opportunités offertes par le bilan de santé de la PAC, le gouvernement français a décidé de cibler 133 millions d'euros supplémentaires (soit 100 millions d'euros en provenance de l'article 68) sur l'assurance récolte en grandes cultures, en arboriculture et en viticulture (avec, de plus, une expérimentation pour les cultures fourragères). Cet engagement, même s'il demeure modeste sur un plan budgétaire global (il représente environ 1% du montant total des aides directes allouées à l'agriculture française), est utile pour identifier les forces et faiblesses de ce type d'instrument et, le cas échéant, proposer ultérieurement des approfondissements. En outre, un fonds sanitaire unique (animal et végétal) sera également instauré en 2011, avec une première enveloppe fixée à 40 millions d'euros.

Le recours au principe de la subsidiarité est ici intéressant car il donne la possibilité aux Etats membres de se lancer dans ce type d'initiatives (la gestion des risques associant fonds publics et fonds privés) sans avoir besoin que cette orientation ne soit au préalable souhaitée par tous les Etats membres. Il présente cependant le risque de l'instauration d'une PAC à deux vitesses dans la mesure où tous les Etats membres n'ont pas nécessairement les ressources budgétaires suffisantes pour assurer le co-financement national exigé. Dans cette optique, il sera utile au cours des prochaines années, d'une part, de dresser un diagnostic précis, à l'échelle communautaire, des expériences accumulées sur la gestion des risques (Diaz-Caneja, 2009) et, d'autre part, de discuter de l'évolution des conditions du financement de ces mesures (part communautaire et nationale). La réflexion sur l'avenir des instruments de gestion des risques doit également être menée dans les instances internationales telles que l'OMC pour permettre une adaptation, si nécessaire, des règles. Dans un contexte où les paiements directs découplés sont alloués aux agriculteurs européens de manière totalement indépendante des prix domestiques et internationaux (OCDE, 2001), un basculement plus important des fonds du premier pilier de la PAC vers ces nouveaux instruments semble opportun (voir section 2.6). Il convient cependant de privilégier une montée en puissance progressive de ces outils de manière à profiter, pas à pas, des expériences acquises.

2.5. Le contrôle de l'offre et les quotas de production

Dans un contexte où l'augmentation de l'offre de certains biens agricoles dans l'UE devenait plus rapide que la croissance de la demande interne et externe, les autorités communautaires ont, pour certaines OCM, privilégié un ajustement des marchés par le recours à des instruments de contrôle de l'offre. En fonction des productions agricoles, de l'évolution de l'état des marchés et des rapports de force entre Etats membres, ces instruments ont évolué au fil du temps. Bien que bénéficiant d'un cadre réglementaire commun à l'échelle de l'UE, leur mise en œuvre se fait de manière parfois différente d'un Etat membre à l'autre, ceci conduisant les agriculteurs européens à ne pas être tous identiques face à leurs effets, ni d'ailleurs à partager toujours la même analyse quant à l'éventuelle nécessité de leur rénovation pour l'après 2013. Ces instruments, diversifiés dans leur nature, peuvent contrôler l'offre directement au niveau de la production du bien agricole, de façon soit *ex-post* (par la dénaturation des produits ou par la destruction d'une partie des produits récoltés), soit *ex-ante* (par un contingentement de la production basé sur l'attribution d'un droit à produire fixé individuellement par producteur et dont le dépassement entraîne, comme dans le cas des quotas laitiers, une pénalisation économique dissuasive). Ils peuvent aussi maîtriser l'offre de manière plus indirecte par le contrôle des quantités de facteurs de production utilisés (jachère obligatoire, arrachage de vignes, etc.), par un encadrement des droits à primes (avec des plafonds nationaux ou des droits individuels comme dans le cas du secteur allaitant) ou par la subordination du versement des aides directes à des règles productives (seuils de chargement en production de viande bovine, respect des bonnes conduites agricoles et environnementales, etc.). Ces instruments cherchent tous à favoriser une meilleure adaptation de l'offre à la demande de façon à assurer une plus grande stabilité des prix et des revenus agricoles.

Suite au bilan de santé de la PAC, un nouveau cap a été franchi dans le sens d'un abandon futur de deux instruments de contrôle de l'offre situés au cœur de nombreux débats de politique agricole, à savoir la jachère obligatoire et les quotas laitiers. Sans négliger le rôle des autres outils existants, une focalisation sur ceux-ci est proposée ci-après.

Le dispositif de jachère obligatoire, instauré en 1992 pour limiter la production européenne de céréales et d'oléo-protéagineux, a globalement bien fonctionné. A l'origine, il avait été mal accepté d'une majorité d'agriculteurs qui ne comprenait pas une telle orientation politique dans un contexte mondial caractérisé déjà par une sous-alimentation chronique d'une part importante de la population mondiale. En contrepartie du versement de paiements directs aux surfaces de grandes cultures, les agriculteurs, du moins ceux dont les surfaces dépassaient un certain seuil, devaient mettre en jachère une fraction de leur terre. Le pourcentage de jachère exigé par la réglementation communautaire a été adapté chaque année (entre 5% et 15%) en fonction de l'évolution des équilibres de marché. Ce dispositif a tout d'abord contribué à améliorer la situation des stocks publics d'intervention en céréales dont les volumes étaient devenus coûteux (l'accumulation de ces stocks entraînaient ensuite une utilisation abondante des restitutions aux exportations). Il a ensuite permis de soutenir le prix de marché des céréales dans l'UE, même si celui-ci a fortement baissé suite aux réductions des prix institutionnels décidées en 1992, puis dans le cadre de l'Agenda 2000. Il a enfin donné lieu à des évolutions jugées positives sur un plan environnemental (jachère volontaire, jachère faune sauvage, etc.). La suppression du dispositif de jachère est aujourd'hui possible, et sûrement souhaitable, pour au moins trois raisons : les stocks importants de céréales ont disparu ; les importations européennes de céréales sont modestes et assez stables ; le développement des agrocarburants offre, du moins avec les technologies du moment (agrocarburants de la première génération), de nouvelles perspectives de débouchés aux céréales communautaires ; elles sont estimées à environ 7% de l'offre en 2015 (Commission européenne, 2009-d). Il semble important néanmoins de trouver les moyens de conserver au mieux, au travers d'autres outils, certains des bienfaits environnementaux que ce dispositif permettait.

Dans le secteur laitier, les autorités communautaires ont décidé, dès 1984, de recourir au contingentement de la production, dans le contexte d'une augmentation rapide et coûteuse des stocks publics d'intervention. Comme dans le cas de la jachère, l'instauration des quotas laitiers ne s'est pas faite sans heurts. En effet, une part importante des agriculteurs refusait l'idée que leur dynamique individuelle de croissance allait être désormais réglementairement bloquée au niveau du volume de production réalisé l'année précédente. De même, les Etats membres de l'UE n'avaient pas, déjà à l'époque, une vision homogène quant aux instruments économiques à privilégier pour faire face à la situation excédentaire du secteur laitier (quota de production *versus* baisse des prix garantis). Vingt-cinq ans plus tard, les quotas laitiers sont toujours à l'œuvre, même si des modifications ont été apportées à la réglementation communautaire, notamment pour favoriser les pays structurellement déficitaires en lait. Dans le cadre du bilan de santé de la PAC, et dans la continuité de la réforme de l'OCM lait et produits laitiers de 2003, il a été décidé que les quotas laitiers seraient abandonnés à compter de la campagne laitière 2014-2015. Pour y parvenir « en douceur », selon les propres termes de la Commission européenne, une augmentation des quotas laitiers de 1% par an est prévue entre les campagnes 2009-2010 et 2013-2014. La très forte oscillation des prix depuis trois ans et la situation difficile de trésorerie que rencontrent en 2009 de nombreux éleveurs (en raison surtout d'une forte hausse du prix des intrants) conduisent à rendre ce débat plus difficile et plus houleux que ce qui avait été imaginé.

Cinq années avant la suppression programmée des quotas laitiers, il n'est pas si simple de dresser un diagnostic précis et équilibré sur les implications positives et négatives de la politique de contingentement. Cette difficulté réside d'abord dans le fait qu'il est difficile d'entrevoir ce que serait aujourd'hui devenu le secteur laitier européen si des options alternatives avaient été prises en 1984. Elle tient ensuite à la manière dont chacun attribue une valeur, plus ou moins grande, à la production de biens non marchands (occupation du territoire, structuration des paysages, etc.), jointe à l'activité première (la production de lait). Enfin, elle découle du fait que les gouvernements des différents Etats membres ont eu des stratégies hétérogènes dans l'application du règlement communautaire relatif aux quotas laitiers. En France, par exemple, les quotas laitiers ont été utilisés par les pouvoirs publics, d'une part, pour assurer une répartition territoriale équilibrée de la production (maintien des volumes historiques de lait dans chaque département, mesures spécifiques en faveur des zones de montagne, etc.) et, d'autre part, pour favoriser le développement d'exploitations agricoles familiales (gratuité des droits à produire avec redistribution des quotas « libérés » aux agriculteurs jugés prioritaires). Dans d'autres pays, comme au Danemark, aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni, les décideurs publics ont privilégié une voie distincte qui autorise un transfert marchand du quota laitier entre les producteurs et une liaison moins étroite du quota laitier au foncier. Dans ces pays, la restructuration des exploitations laitières a été plus rapide et les modèles sont plus intensifs (quantité de lait produite par hectare).

Ces précautions étant prises, il se dégage cependant un large consensus pour considérer que les quotas laitiers ont joué un rôle efficace de contrôle de l'offre (Cour des comptes européenne) et, par voie de conséquence, de maîtrise des dépenses budgétaires (le coût de l'OCM lait et produits laitiers représente environ 6% du coût total de la PAC en 2008 contre plus du tiers en 1984). Couplés aux autres mécanismes d'intervention, les quotas laitiers ont également donné la possibilité aux producteurs de lait de bénéficier de prix relativement stables et prévisibles. En France, plus que dans d'autres pays, ils ont également permis de figer la production laitière sur le territoire et d'éviter une concentration géographique accentuée des volumes au profit des bassins les plus compétitifs. Si la concentration de l'offre présente des avantages (limitation des coûts de collecte, abaissement du coût de production moyen, etc.), elle peut aussi avoir des impacts négatifs pour l'environnement (augmentation des risques de pollution), le territoire (devenir des territoires en déprise) et les consommateurs (standardisation des produits ou recul de leur diversité).

Dans un tel cadre, pourquoi faudrait-il alors supprimer les quotas laitiers à partir de 2015 ? La réponse à cette question a été officiellement argumentée par les autorités communautaires (Commission européenne et Conseil européen) en 2003, puis elle a été confirmée en 2008. Sans mésestimer certains atouts de la politique de contingentement (notamment l'efficacité budgétaire), mais en arbitrant aussi avec la prise en compte de ses limites, les décideurs communautaires estiment désormais que ce type d'instrument de régulation n'est plus vraiment adapté, ce d'autant que les perspectives du marché mondial des produits laitiers sont jugées satisfaisantes. Cette analyse, soutenue depuis longtemps par de nombreux Etats membres (dont les pays du nord et ceux déficitaires en lait du sud), a fait historiquement l'objet de critiques de la part de pays tels que la France ou même l'Allemagne qui mettaient en avant les dimensions territoriales, environnementales et sociales du secteur. Ce choix de mettre un terme aux quotas laitiers est plus influencé par le positionnement interne des Etats membres de l'UE que par des pressions externes venues des négociations multilatérales de l'OMC. Les autres pays concurrents (Nouvelle-Zélande, Australie et Etats-Unis) sont, en effet, largement bénéficiaires de cette politique de régulation appliquée à une zone économique qui assure encore le quart de la production mondiale de lait et le tiers des échanges internationaux de produits laitiers. Dans la même logique que les analyses développées par certains économistes (Colman, 2002), ce choix a surtout été pris en considérant que les quotas laitiers nuisaient à la compétitivité du secteur. Selon ces analyses, les quotas laitiers empêchent une allocation optimale des ressources au bénéfice des exploitations les plus performantes et, de fait, contribuent à maintenir en activité des exploitations faiblement performantes. De même, en étant difficilement transférables entre producteurs (surtout dans les pays où une gestion administrative et non marchande des quotas est appliquée), les quotas laitiers sont à l'origine d'une élévation du niveau moyen du coût de production du lait. En outre, ils constituent une barrière à l'entrée (seuls les producteurs bénéficiant d'un quota peuvent produire du lait) et sont donc générateurs de rentes.

Partant de l'hypothèse que cette décision de supprimer les quotas laitiers sera appliquée en 2015, pourquoi fallait-il nécessairement augmenter les volumes de 1% par an pour y parvenir ? Une telle décision a surtout été motivée par le fait qu'elle est susceptible de rendre le dispositif des quotas laitiers moins contraignant et, de fait, de permettre une baisse de la valeur des quotas dans les pays ou ceux-ci sont marchands. Dans le contexte de crise que le secteur laitier européen traverse en 2009 (baisse des exportations sur les marchés tiers, repli des consommateurs sur des produits à moindre valeur ajoutée, etc.), il est fort heureux de constater que la production laitière communautaire se situe à un niveau inférieur (-3%) au niveau autorisé des quotas laitiers. En la circonstance, il ne peut être considéré que la crise actuelle soit attribuable, du moins pour le moment encore, à cette décision. Au demeurant, et dans la mesure où les éleveurs ont souvent individuellement intérêt à produire l'intégralité de leur quota laitier, ce déficit de production n'est peut-être que conjoncturel. Cette analyse invite donc à considérer qu'il serait souhaitable que les autorités communautaires reviennent sur cette décision d'une programmation pluriannuelle de la hausse du quota ou, de manière plus précise, qu'elles acceptent d'ajuster chaque année le niveau des quotas laitiers en fonction de l'évolution des marchés (à la lumière de ce qui était pratiqué avec le dispositif de la jachère obligatoire). Dans le cas contraire, il est fort probable, d'une part, que les producteurs de lait européens soient confrontés à une persistance de prix bas et, d'autre part, que les pouvoirs publics soient invités à allouer des enveloppes financières exceptionnelles pour réguler le marché qu'ils auront, eux mêmes, contribué à déréguler. Cette position ne signifie nullement qu'il faille abandonner pour autant l'idée d'une suppression des quotas laitiers. Tous les Etats membres, y compris la France, ont entériné cette orientation. L'essentiel est surtout que le passage d'une régulation publique (quotas laitiers) à une régulation privée (contractualisation) se fasse dans les meilleures conditions possibles de marché, ce avec la garantie que les pouvoirs publics accompagneront les opérateurs dans la mise en œuvre de ces contrats.

Dans la perspective de l'après 2015, et en l'absence du régime des quotas laitiers, la régulation de l'offre dans ce secteur se fera directement par les entreprises de la transformation du lait et non plus par les pouvoirs publics. Un tel changement de gouvernance n'est pas neutre, mais il est théoriquement envisageable car les entreprises n'ont économiquement pas intérêt à collecter plus de lait que ce qu'elles sont capables de valoriser sur le marché. La forte sensibilité des prix aux variations des volumes implique qu'une nouvelle forme de régulation soit adoptée, dans l'intérêt des producteurs, des industriels et des consommateurs. Par anticipation à la suppression des quotas laitiers, les entreprises auront pour stratégie de sécuriser leurs approvisionnements en quantité et en qualité. Elles devront, pour ce faire, proposer à leurs fournisseurs (les producteurs de lait) la signature de contrats d'approvisionnement. Les entreprises pourront ensuite ajuster les volumes offerts (à la hausse ou à la baisse) en fonction de leurs performances commerciales et de l'évolution de la situation des marchés. En France, ce transfert de régulation au bénéfice des entreprises sera sûrement plus délicat à opérer que dans d'autres pays (tels que le Danemark ou les Pays-Bas) où le nombre d'entreprises de collecte est plus limité, la diversité territoriale est moins grande et le mode gestion des quotas laitiers est moins administré. Au gré de la dynamique des investissements des entreprises dans leurs outils de transformation, il pourrait entraîner une concentration territoriale progressive de la production (à la lumière de ce qui avait été constaté avant 1984). Cette dernière pourrait être moins intense dans les pays où l'application des quotas permettait déjà des transferts géographiques de production entre régions. En France, trois facteurs seront cependant susceptibles de contrebalancer la dynamique de concentration de l'offre : les normes environnementales ; la reconnaissance par les consommateurs de la provenance géographique des produits laitiers (comme avec les fromages à haute valeur ajoutée issus des zones montagneuses) ; la nécessaire proximité entre les bassins de collecte et les lieux de consommation (le transport des produits laitiers frais est naturellement coûteux).

Préalablement à la suppression des quotas laitiers, il est important pour que les transitions se fassent « en douceur », non pas d'augmenter le volume européen des quotas laitiers, mais de préparer les termes précis de cette nouvelle forme de contractualisation entre les producteurs de lait et les industriels. Dans ce sens, il apparaît essentiel que les pouvoirs publics fournissent un cadre juridique solide et durable qui autorise les acteurs de ce secteur (ou les interprofessions) à fixer des règles collectives (pour un pays) minimales pour la mise en œuvre de ces contrats, ce de manière indépendante de la stratégie propre à chaque entreprise de transformation. Cela concerne, par exemple, la méthode de détermination des volumes qui seront mentionnés à l'origine dans le contrat (par exemple, le quota laitier de l'année précédente), les conditions de la dénonciation d'un contrat, les règles liées à l'attribution éventuelle de primes à la quantité produite, les normes de qualité, l'harmonisation des règles utilisées pour affecter aux producteurs pérennes les volumes de lait libérés par la clôture d'un contrat, etc. Les critères utilisés pour la fixation du prix du lait doivent également pouvoir être discutés à cette échelle collective, même si le prix du lait payé par les entreprises dépendra d'abord de leurs performances sur les marchés (comme aujourd'hui avec les critères dits de flexibilité). En complément à ces règles collectives, qu'il conviendra de préciser dans les détails, les futurs contrats pourront également contenir un volet propre aux attentes spécifiques de chaque entreprise (saisonnalité de la production, qualité des produits, processus de production, etc.). Pour éviter que la contractualisation ne soit assimilée à une forme d'intégration, il semble également souhaitable d'interdire aux entreprises (ou coopératives) polyvalentes la possibilité de mentionner dans les contrats que les producteurs doivent acheter leurs intrants (aliments, engrais, produits phytosanitaires, etc.) dans cette même entreprise. Les pouvoirs publics ont donc un rôle important à jouer pour permettre la mise en oeuvre de ces nouvelles relations entre producteurs et industriels (Emorine et Bailly, 2009) ; ils devront aussi veiller à ce que la répartition des marges tout au long de la filière se fasse dans des conditions plus transparentes et, si possible, plus équilibrées.

2.6. Les aides directes couplées et découplées

Les aides directes attribuées aux agriculteurs peuvent avoir, en fonction de leurs modalités d'attribution, un impact plus ou moins fort sur la dynamique de l'offre et donc sur celle des marchés agricoles (OCDE, 2001). Les dépenses budgétaires de la PAC allouées en faveur des aides directes ont fortement augmenté, parallèlement à une baisse des soutiens attribués à la régulation des marchés. Elles représentent, aujourd'hui, une part très importante des dépenses totales de la PAC (voir section 1.1).

Suite à la réforme de la PAC de 2003, adoptée en partie pour satisfaire les exigences de l'OMC sur la question du soutien interne (Butault et al, 2005), les Etats membres ont instauré les droits à paiement unique (DPU) en substitution des aides directes allouées initialement aux facteurs de production (terre et cheptel). Pour la mise en œuvre du découplage, le règlement communautaire laissait la possibilité aux Etats membres de maintenir couplés certains types d'aides directes et d'opérer une éventuelle redistribution des soutiens entre catégories d'exploitations agricoles (articles n° 58, 59 et 69 du règlement n°1782 du Conseil – Conseil européen, 2003 ; Boinon et al, 2006). Six années plus tard, force est de prendre acte de l'existence d'une grande hétérogénéité de situations, entre les pays, dans le mode d'octroi des paiements directs aux agriculteurs. Ainsi, certains d'entre eux ont opté pour le découplage total et la régionalisation du DPU (celle-ci autorise une plus ou moins grande uniformisation du montant de l'aide à l'hectare entre les agriculteurs d'une même zone géographique), alors que d'autres maintiennent un couplage partiel et appliquent le principe de la référence historique pour le calcul du montant dû des soutiens découplés. Les décisions arrêtées dans le cadre du bilan de santé de la PAC pourraient permettre de retrouver un peu plus de cohérence d'ensemble. En effet, elles rendent obligatoire dans tous les Etats membres le passage à un découplage total, à l'exception pour ceux qui le souhaitent de la Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) et de la Prime à la brebis et à la chèvre (PBC). De plus, elles prévoient une accentuation du taux de modulation (avec un transfert des fonds prélevés vers le développement rural) et de nouvelles latitudes pour opérer des transferts budgétaires du premier pilier vers le développement rural (articles n°63 et n°68 – Conseil européen, 2009-b).

Dans cette réflexion sur le lien entre paiements directs et régulation des marchés agricoles, il est juste de considérer que des soutiens découplés ont un effet de distorsion sur la production et sur les échanges moindre que des soutiens couplés ou, plus encore, qu'un système de prix garantis à un niveau élevé. Ils ne sont cependant pas totalement neutres sur les choix productifs des agriculteurs (Guyomard et al, 2007), ce d'autant que leur versement est conditionné à certaines règles relatives à l'environnement, la santé publique, la santé des végétaux, la santé des animaux et leur bien-être, ainsi qu'au maintien des terres dans de bonnes conditions agronomiques et environnementales. Les soutiens découplés contribuent à réduire l'exposition des agriculteurs au risque dans la mesure où ils assurent un montant minimal de revenu qui est indépendant de l'évolution des prix des produits agricoles. Partant de l'hypothèse que les agriculteurs sont averses au risque, ces soutiens peuvent ainsi avoir une influence positive sur les volumes de production offerts (en comparaison à un contexte où les paiements directs découplés seraient nuls). Cela peut également être le cas si les agriculteurs prévoient que la base historique sur laquelle ces paiements sont assis est susceptible d'être réévaluée à la hausse dans le futur. Une autre voie d'influence de ces soutiens découplés sur la production est liée au fait que ceux-ci peuvent modifier les décisions de travail du ménage agricole (par le biais d'un effet revenu). Enfin, les soutiens découplés peuvent influencer les décisions d'investissement de l'agriculteur en apportant une certaine sécurisation des revenus et, de fait, en facilitant l'accès aux crédits.

Les décisions qui seront prises dans le cadre des perspectives financières de l'UE pour la période 2014-2020 auront, bien entendu, une influence déterminante sur l'évolution des soutiens directs alloués à l'agriculture européenne. Dans l'hypothèse où elles entérineraient une baisse importante des aides directes, la question de leur ciblage deviendra cruciale, car de nombreuses exploitations agricoles pourraient alors connaître une situation économique difficile. Un meilleur ciblage des aides directes est donc nécessaire. Il l'est d'autant plus que les critères de la boîte verte de l'AACU imposent que le DPU soit alloué aux agriculteurs de façon indépendante des prix domestiques et internationaux des produits agricoles. Ainsi, en l'état actuel du fonctionnement de la PAC, il serait parfaitement imaginable que des paiements directs soient alloués à des agriculteurs bénéficiaires d'une excellente conjoncture de prix pour leur produit (comme cela a été le cas en céréales ou en lait en 2007-2008) alors que, dans le même temps, ils seraient refusés à d'autres agriculteurs pénalisés par une chute drastique des leurs. Une telle situation, surtout si elle devait perdurer, deviendrait politiquement intenable, même si les principes théoriques inhérents au processus de découplage l'imposent. Dans une perspective d'adaptation de la PAC à long terme, trois directions pourraient être privilégiées (Chatellier et Guyomard, 2009) :

- Il semble tout d'abord raisonnable/sage de transférer une part plus importante des fonds du premier pilier de la PAC au bénéfice de nouveaux instruments de régulation des marchés agricoles (assurances-récoltes, marchés à terme, soutiens aux organisations de producteurs, etc.). Ces instruments permettraient, dans des conditions encadrées par les règles de OMC, d'accompagner les producteurs les plus nécessiteux en situation de crise et d'atténuer une partie des effets inhérents à la volatilité des prix. Suite au bilan de santé de la PAC, certains Etats membres se sont certes déjà orientés dans cette direction, mais pour des montants financiers globaux modestes par rapport aux enjeux.

- Il est ensuite nécessaire que le montant des paiements directs soit plafonné par exploitation en tenant compte de l'importance des emplois agricoles, familiaux et salariés, mobilisés. Cette orientation permettrait, d'une part, de limiter les critiques émises par certains contribuables à l'encontre de la PAC (surtout dans un contexte où la transparence sur les aides directes est désormais grande) et, d'autre part, de montrer que les mécanismes de la PAC cherchent à intégrer une des questions centrales des politiques publiques, à savoir l'emploi. Le seuil plafond, qui devrait être commun à tous les pays, pourrait être fixé à un niveau qui ne soit ni trop bas (pour éviter que ce dispostif ne s'applique, disons pour l'exemple, à plus de 20% des exploitations), ni trop haut (pour éviter une incompréhension de la part des contribuables).

- Il convient enfin, et surtout, de relier davantage le montant des soutiens directs alloués aux exploitations à l'intensité des services publics (biens non marchands) qu'elles rendent. Dans ce sens, deux niveaux complémentaires pourraient être associés. Le premier niveau consisterait à allouer à tous les agriculteurs mobilisant des terres agricoles une aide dont le montant à l'hectare serait, dans un même pays, identique. Ce montant, qui ne saurait excéder une centaine d'euros, serait subordonné au respect d'exigences environnementales minimales définies au niveau régional. Le second niveau accorderait une aide complémentaire à l'hectare dont le montant serait variable en fonction des services publics rendus. Ce dispositif serait obligatoire dans les zones environnementales à protéger, et volontaire dans les zones plus ordinaires. Dans les deux cas, le mécanisme serait contractuel et à long terme. Il concernerait, d'une part des services environnementaux (réduction des émissions de gaz à effet de serre, préservation de la biodiversité, protection de la ressource eau, etc.), d'autre part des services liés à l'aménagement de l'espace dans les zones défavorisées (compensation des surcoûts dus aux handicaps naturels ou au déficit d'infrastructures, production de paysages ouverts, etc.). Les contrats seraient conclus entre les agriculteurs et les pouvoirs publics, avec identification des indicateurs sur lesquels ces derniers pourront se baser pour apprécier le degré de réalisation des objectifs.

Conclusion

L'agriculture est, en raison de ses nombreuses spécificités (sensibilité de l'offre aux facteurs climatiques, faible élasticité de la demande par rapport aux prix, production de biens alimentaires essentiels à la vie, fourniture de services non marchands, etc.) un secteur économique où l'intervention publique est, à l'échelle internationale, du moins dans les pays développés, plus souvent la norme que l'exception. Les dépenses budgétaires de l'UE pour son agriculture sont certes plus importantes que celles observées dans d'autres pays tels que l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Brésil ou les Etats-Unis, mais cela ne justifie pas pour autant qu'il faille adopter une stratégie consistant à démanteler progressivement tous les instruments de régulation de la PAC, ce pour ne limiter son spectre d'actions qu'à la seule protection des consommateurs ou à l'organisation des règles de la concurrence. Cette orientation est vouée à l'échec car l'agriculture européenne est, et le restera encore longtemps, le fait d'exploitations agricoles familiales disposant de ressources foncières plutôt modestes (en comparaison à celles du continent américain) et où les processus de production sont soumis à des normes (sociales, environnementales et sanitaires) exigeantes, mais trop rarement prises en compte à l'OMC. La politique agricole de l'UE devra contribuer, comme celle d'autres pays, à faire en sorte que l'agriculture relève certains des grands défis posés au monde du XXIème siècle : nourrir une population mondiale en forte croissance et déjà gravement impactée par la faim, préserver les ressources naturelles et la biodiversité, faire face au changement climatique, trouver de nouvelles formes d'énergies, occuper harmonieusement le territoire, lutter contre le chômage ou le sous-emploi. Pour y parvenir, le monde aura besoin de toutes ses agricultures. Il aura aussi besoin que les pouvoirs publics parviennent, d'une part, à attenuer les effets négatifs d'une trop forte volatilité des prix agricoles et, d'autre part, à stimuler l'offre dans les pays les plus pauvres (notamment africains), pénalisés qu'ils sont par une faible productivité des facteurs de production.

Les mécanismes communautaires de régulation des marchés agricoles ont évolué depuis deux décennies à un rythme rapide, notamment pour rendre la PAC plus compatible avec les exigences de l'OMC. Ainsi, les dépenses de la PAC sont aujourd'hui attribuées, pour une très large part, directement aux agriculteurs sous la forme de paiements directs découplés. Les agriculteurs européens sont désormais plus sensibles aux signaux des marchés (prix) et à même de développer des productions agricoles qui répondent au mieux aux attentes des consommateurs. Cette évolution est positive et elle est renforcée par les stratégies publiques et privées qui permettent de mieux singulariser les produits agricoles européens (normes de production, sécurité sanitaire, traçabilité, etc.). Dans une perspective de moyen terme, il convient de bâtir une PAC qui soit mise au service d'une agriculture productive, respectueuse de l'environnement, régulée et plus équitable. Face à ces défis, l'urgence du moment ne doit pas être de baisser le budget de la PAC, mais de le réorienter en profondeur, d'une part, pour mettre en œuvre de nouveaux outils de régulation des marchés (assurances-récolte, renforcement du rôle des organisations de producteurs, contrôle de la répartition des marges dans les filières, etc.) et, d'autre part, pour mieux rétribuer les services environnementaux et territoriaux assurés par les exploitations agricoles. Cette nouvelle transformation de la PAC, qui implique aussi l'instauration d'un plafonnement des montants d'aides directes par emploi agricole, ne pourra être envisagée que moyennant des phases de transition assez longues car les exploitations sont devenues fortement dépendantes des soutiens publics. Si les restitutions aux exportations devront être supprimées, le maintien de filets de sécurité est une nécessité (y compris avec des mécanismes de gestion des risques) pour éviter un effondrement des prix qui ne serait bénéfique ni pour les producteurs, ni pour les consommateurs. Premier importateur de produits agroalimentaires, l'UE ne doit pas accepter, pour certaines productions dont les fonctions territoriales sont avérées, une baisse des droits de douane qui serait incompatible avec le maintien sur son territoire de ces activités.

Bibliographie

APCA, 2009. Les décisions du bilan de santé de la PAC. *Chambres d'agriculture*, n°985, pp 13-50.

Boinon J.P., Kroll J.C., Lépicier D., Leseigneur A., Viallon J.B., 2006. La mise en oeuvre des DPU et de l'article 69 dans les Etats membres de l'Union européenne. Rapport de l'ENESAD pour le Ministère de l'agriculture et de la pêche, 77 p.

Bourgeois L., 2007. Sécurité alimentaire : une affaire d'Etat (la PAC est-elle nécessaire ?). *Futuribles*, n°326, pp 5-26.

Boussard J.M., Delorme H., 2007. La régulation des marchés agricoles internationaux : un enjeu décisif pour le développement. Edition L'Harmattan, 337 p.

Boussard J.M., Gérard F., Piketty M.G., 2005. Libéraliser l'agriculture mondiale ? Théories, modèles et réalités. Editions CIRAD, 136 p.

Boyer P., 2008. Assurer les calamités agricoles ? *Notes et études économiques*, n°30, pp 33-71.

Brady M, Hojgard S., Kaspersson E., Rabinowicz E., 2009. The CAP and future challenges. *European Policy Analysis*, 11, 13 p.

Buckwell A., 2007. The next steps in CAP reform. Eurochoices, 6 (2), pp 13-19.

Bureau J.C., 2007. La politique agricole commune. Editions La Découverte, Paris, 121 p.

Bureau J.C., Gozlan E., Jean S., 2005. La libéralisation des marchés agricoles, une chance pour les PED ? *Revue Française d'Economie*, vol 20, pp 109-145.

Bureau J.C., Mahé L.P., 2008. La réforme de la PAC au-delà de 2013-Une vision à plus long terme. Rapport pour Notre Europe, 114 p.

Butault J.P., éditeur, 2004. Les soutiens à l'agriculture, théorie, histoire, mesure. Editions INRA, 301 p.

Butault J.P., Gohin A., Guyomard H., Barkaoui A., 2005. Une analyse économique de la réforme de la PAC de juin 2003. *Revue Française d'Economie, vol 20 (1),* pp 57-107.

Chalmin P., 2009. Le monde a faim, quelques réflexions sur l'avenir agricole et alimentaire de l'humanité au XXIème siècle. Editions Bourin, 136 p.

Chatellier V., 2008. The financing and effectiveness of agricultural expenditure. Workshop du Parlement européen, Bruxelles, 2 avril, 18 p.

Chatellier V., 2009. The distributional structure of green box subsidies in the European Union and France. In "Agricultural subsidies in the WTO Green Box". Editions Cambridge University Press, Director : ICTSD, 626 p.

Chatellier V., Guyomard H., 2009-a. Le bilan de santé de la PAC et son application en France : simulations et réflexions sur les décisions du Ministre français de l'agriculture. Rapport de l'INRA, 68 p.

Chatellier V., Guyomard H., 2009-b. Le bilan de santé de la PAC, le découplage et l'élevage en zones difficiles. *INRA Sciences sociales*, n°6, 8 p.

CNUCED, 2008. Trade and development. Rapport de la CNUCED, 194 p.

Colman, D., 2002. Inefficiencies in the UK Milk Quota System. *Food Policy*, 25, 1-16.

Commission européenne, 2005. La gestion des risques et des crises dans le secteur agricole. Communication de la CE au Conseil, 9 p.

Commission européenne, 2009-a. EU agri-trade : moving through turbulent times. *Monitoring Agri-trade Policy*, 13 p.

Commission européenne, 2009-b. Rapport financier de la CE au Parlement et au Conseil sur le Fonds européen agricole de Garantie (exercice 2008), 23 p.

Commission européenne, 2009-c. La situation du marché laitier en 2009. Communication de la CE au Conseil, 15 p.

Commission européenne, 2009-d. Prospects for agricultural markets and incomes in the EU 2008-2015. Rapport, 37 p.

Conseil européen, 2003. Règlement du Conseil (CE) n°1782/2003 du 29 septembre 2003 établissant les règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC, 69 p.

Conseil européen, 2007-a. Règlement n°1234 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique»), 149 p.

Conseil européen, 2007-b. Règlement n°1182/2007 établissant des règles spécifiques pour le secteur des fruits et légumes, 30 p.

Conseil européen, 2009-a. Règlement du Conseil (CE) n°72/2008 du 19 janvier 2009 en vue d'adapter la PAC, 45 p.

Conseil européen, 2009-b. Règlement du Conseil (CE) n°73/2009 du 19 janvier 2009 établissant les règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la PAC, 84 p.

Cordier J., 2008. La gestion des risques en agriculture de la théorie à la mise en oeuvre : éléments de réflexionpour l'action publique. *Notes et études économiques*, n°30, pp 33-71.

Cour des comptes européenne, 2009. Les instruments de gestion du marché du lait et des produits laitiers ont-ils atteints leurs principaux objectifs ? Rapport spécial, 64 p.

Courleux, 2008. Prévention et gestion des risques en agriculture. Note du service de la statistique et de la prospective du Ministère français de l'agriculture, 4 p.

De Frahan B., 2005. Quelles conséquences sur l'agriculture européenne des décisions de l'OMC en matière d'accès au marché ? *OCL*, vol 12, pp 358-364.

Debar J.C., 2005. Les instruments de gestion des risques agricoles en Amérique du Nord. Rapport pour le ministère de l'agriculture français, 55 p.

Delorme H., Lipchitz A., Bonnet A., 2007. Dynamique des prix agricoles internationaux. *Notes et Etudes Economiques*, n°27, pp 7-29.

Diaz-Caneja B., Conte C.G. , Pinilla G., Stroblmair J., Catenaro R., Dittmann C., 2009. Risk management and agricultural insurance schemes in Europe. JRC report, 28 p.

Dufumier M., 2009. Sécurité alimentaire et développement durable. *Futuribles*, n°352, pp 25-42.

Emorine J.P., Bailly G., 2009. Avis de l'autorité de la concurrence relatif au fonctionnement du secteur laitier. Rapport d'information du Sénat, 81 p.

European Commission, 2009. A reform agenda for global Europe : reforming the budget, changing Europe, 20 p.

FAO, 2008. La flambée des prix des denrées alimentaires : faits, perspectives et actions requises. Conférence sur la sécurité alimentaire, les défis du changement climatique et des bioénergies, 49 p.

FAO, 2009. Les victimes de la faim sont plus nombreuses que jamais. Note de synthèse, 4 p.

FAPRI, 2009. World Agricultural Outlook. FAPRI report, 76 p.

Gérard F., 2008. L'instabilité des prix agricoles : réflexion sur les causes et les implications de la flambée des prix. *OCL*, vol 6, pp 378-384.

Griffon M., 2006. *Nourrir la planète*. Editions Odile Jacob, 464 p.

Guyomard H., 2008. Expliquer les évolutions des cours des matières premières agricoles : À l'impossible, nul n'est tenu ! *OCL*, vol 6, pp 364-377.

Guyomard H., Chatellier V., Courleux F., Levert F., 2007. La politique de soutien des revenus dans l'UE : quel avenir pour les droits à paiement unique ? Rapport du Conseil d'Analyse Economique, Paris, octobre, pp 125-179.

Hertel W., Keeney R., Ivanic M., Winters A., 2007. Distributional effects of WTO agricultural reforms in rich and poor countries. *Economic policy*, vol 22 (50), pp 289-337.

Ichter R., 2009. Le cycle de Doha, une négociation du passé. *Paysan*, pp 25-33.

Institut de l'Elevage, 2006. OMC et viande bovine dans l'UE : accès au marché ou marché désaxé ? *Dossier Economie de l'Elevage*, n°358, 61 p.

Institut de l'Elevage, 2009-a. L'année économique en viande bovine, perspectives 2009. *Dossier Economie de l'Elevage*, n°385, 87 p.

Institut de l'Elevage, 2009-b. L'année économique ovine 2008 et perspectives 2009. *Dossier Economie de l'Elevage*, n°389, 56 p.

Jamet J.P., 2008. Politiques agricoles : libre-échange et nouvelles régulations**.** *OCL*, vol 6, pp 396-399.

Lelyon B., Chatellier V., Daniel K., 2008. Milk quotas abolishment and simplification of the single payment scheme: implications on dairy farmers. 109th Seminar EAAE, Viterbo (Italie), 20-21 novembre, 15 p.

Massot A., 2008. La PAC face à la crise économique et financière. Note de la Direction des politiques structurelles et de cohésion du Parlement européen, 10 p.

Mazoyer M., 2008. La situation agricole et alimentaire mondiale. *OCL*, vol 6, pp 385-390.

OCDE, 2001. Decoupling: A conceptual overview. OECD, Papers n°10, OECD, Paris.

OCDE, 2008. Risk management in Agriculture : a holistic conceptual framework. Rapport.

OCDE, 2009. Agricultural outlook 2009-2018. Rapport, 79 p.

OMC, 1994. L'accord sur l'agriculture. Rapport, pp 47-86.

OMC, 2008. Le projet révisé de modalités concernant l'agriculture. Rapport du comité de l'agriculture, 135 p.

OXFAM, 2009. Un milliard de personnes ont faim, les gouvernements et les agence d'aide doivent se montrer à la hauteur. Rapport d'information, n°127, 64 p.

PAM, 2009. Hunger and markets. World Food Program report, 188 p.

Pisani E., Lebiez M., 2008. Une politique mondiale pour nourrir le monde. Edition Springer, 116 p.

Saddier M., Simon Y, 2005. Pour une amélioration de la gestion des risques et des crises agricoles. Rapport de l'Assemblée Nationale, 65 p.

Swinbank A., 2008. Potential WTO Challenges to the CAP. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol 56, pp 445-456.

Voituriez T., 2009. Agriculture et développement : impasse à l'OMC. *Politique étrangère*, n°2, pp 277-289.

GLOSSAIRE DES SIGLES

Sigle	Intitulé
APCA	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
APD	Aide Publique au Développement
AACU	Accord Agricole du Cycle de l'Uruguay
DPU	Droits à Paiement Unique
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FAPRI	Food and Agricultural Policy Resarch Institute
FEAGA	Fonds Européen Agricole de Garantie
FNGCA	Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles
GATT	Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce
MGS	Mesure Globale de Soutien
NEM	Nouveaux Etats membres
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OCM	Organisation Commune de Marché
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
PAC	Politique Agricole Commune
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PBC	Prime à la Brebis et à la Chèvre
PED	Pays en Développement
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays les Moins Avancés
PMTVA	Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes
UE	Union Européenne