

Cet ouvrage présente le contenu des travaux de l'exercice 2006-2007 du Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation (COPEIAA).

En vue des évolutions à venir de la politique agricole commune (PAC), en 2008 puis 2013, les forces et les faiblesses de l'agriculture française sont analysées dans cet ouvrage pour bâtir des propositions à l'échelle européenne. L'état des lieux et l'identification des défis à relever ici présentés couvrent les champs de l'outil de production, de l'environnement et de l'innovation, technologique comme institutionnelle. Suivent les propositions relatives aux modes de soutien, à la régulation des marchés et à l'organisation du secteur agricole français prenant en compte les principaux enjeux actuels et analysant les effets qui peuvent en être attendus.

Le Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation (COPEIAA) anime depuis 2002 la réflexion entre experts universitaires, professionnels et institutionnels, autour des enjeux prospectifs de l'agriculture et de l'alimentation, en vue d'éclairer la décision publique sur ces questions. Placé depuis juin 2005 sous la présidence de Christian de Boissieu (professeur d'économie à l'université Paris I), ce collège d'experts a mobilisé en outre les moyens de la recherche sur les questions définies dans ses programmes de travail.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
DGPEI - SDEPEO BEPE (Bureau de l'évaluation et des programmes d'études)
3, rue Barbet-de-Jouy
75349 PARIS 07 SP

La Documentation française
29-31, quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07
Tél. : 01 40 15 70 00
Télécopie : 01 40 15 72 30
www.ladocumentationfrancaise.fr
DF : 5HC09570
ISBN : 978-2-11-006944-3
Prix : 16 €

9 782110 069443



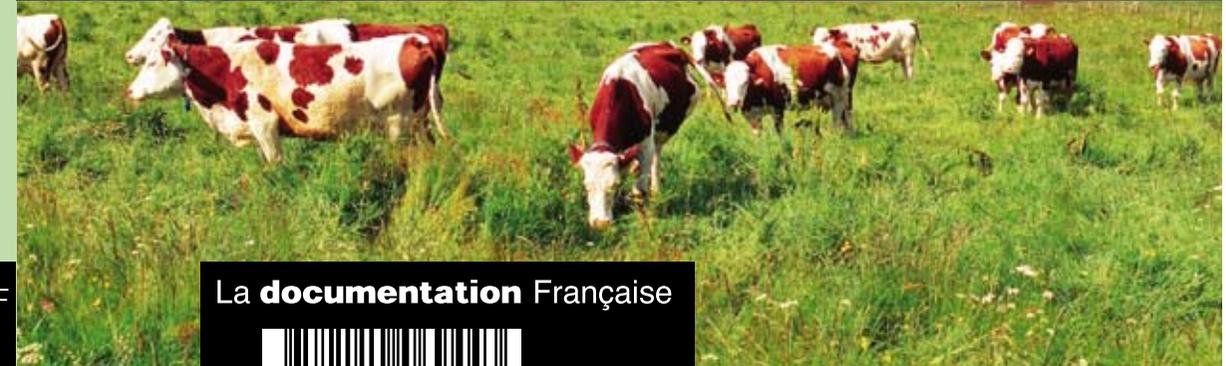
df

Conseil de Prospective Européenne et Internationale
pour l'Agriculture et l'Alimentation



Perspectives pour l'agriculture française et la PAC

Sous la présidence
de Christian de Boissieu



La documentation Française



Perspectives pour l'agriculture française et la PAC

Sommaire

Avant-propos du président	5
Introduction : pour une vision de l'agriculture française à 2020	7
Chapitre 1	
Éléments pour un état des lieux	9
Typologie, caractéristiques, et projections démographiques des exploitations agricoles	11
Productivité de l'agriculture et résultats économiques	16
Le poids des aides directes dans le revenu	19
Un bilan environnemental en demi-teinte	22
Chapitre 2	
Politique agricole : fondamentaux et contexte actuel	27
Objectifs majeurs et attentes sociétales	29
L'agriculture européenne dans les marchés mondiaux	32
Perspectives à moyen terme de la « PAC de 2003 »	37
Chapitre 3	
Questions environnementales et innovations techniques	41
L'inévitable adaptation au changement climatique	43
Pour une amélioration de la performance environnementale de l'agriculture	46
Nouvelles pratiques agricoles et technologies d'avenir	50

Chapitre 4

Propositions pour l'évolution de la politique agricole **57**

Les pressions au changement des modes de soutien **59**

Voies et modalités d'évolution des aides directes **60**

Instruments de gestion de l'offre et des marchés agricoles **64**

La gestion des risques économiques **68**

L'agriculture, les territoires ruraux et le second pilier
de la PAC **74**

De nécessaires innovations institutionnelles **77**

Conclusion **83**

Annexes **85**

Annexe 1 : Membres du COPEIAA **87**

Annexe 2 : Calendrier de travail 2006-2007 du COPEIAA **91**

Annexe 3 : Les structures agricoles en 2005 et leur évolution
depuis 2000 **93**

Annexe 4 : Caractéristiques structurelles et économiques
des exploitations des principales filières **99**

Annexe 5 : Les marchés agricoles sont-ils des marchés
comme les autres ? **103**

Annexe 6 : Utilisation des nouvelles technologies en agriculture.
Synthèse de rapports de l'*International Agriculture Assessment
of Science & Technologies for Development (IAASTD)* **107**

Annexe 7 : Synthèse du colloque COPEIAA du 11 octobre 2006.
« Gérer les risques : des enjeux cruciaux pour les agriculteurs
et pour la PAC » **115**

Avant-propos du président

Le Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation (COPEIAA) est constitué de personnalités de sensibilités différentes et d'horizons variés, nommées *intuitu personae*. Il se réunit une fois par mois en moyenne, en suivant un programme de travail pré-établi.

Les travaux de l'exercice 2005-2006 avaient porté sur l'identification et la délimitation des conditions du développement de l'agriculture française dans le contexte mondial, à l'horizon 2020-2030. Un premier rapport, déjà publié à La Documentation française⁽¹⁾, a ainsi constitué le cadre des travaux de l'exercice 2006-2007 dont rend compte le présent document, et qui ont notamment porté sur l'évolution de la politique agricole commune.

Le rapport présenté ici s'inscrit dans la perspective d'échéances européennes importantes pour l'agriculture, dont le « bilan de santé », annoncé pour 2008, n'est pas la moindre. Il était donc nécessaire d'analyser les éléments clés de la mutation de la politique agricole : problématique des aides directes et de leurs évolutions, intérêt et limites des outils envisageables pour la gestion des risques, contribution de l'agriculture pour relever le défi environnemental. De façon plus transversale, l'innovation devant être mobilisée à tous les niveaux pour concilier des objectifs parfois contradictoires, les voies à exploiter en matière technique, technologique et institutionnelle devaient par ailleurs être mises en perspective.

Complétant un large panel de réflexions sur l'agriculture française et sur la PAC, publiées dans diverses enceintes au cours de l'année 2007, le rapport du COPEIAA fournit des analyses lucides du présent et formule des recommandations pour l'avenir. Je souhaite simplement qu'il soit utile à la veille de la prise en charge, par la France, de la présidence de l'Union européenne.

Je tiens à remercier bien sûr tous les membres du COPEIAA pour leurs apports et leur dévouement, mais aussi le secrétariat pour son efficacité.

Christian de BOISSIEU
Président du COPEIAA

(1) Perspectives internationales pour les politiques agricoles – La documentation française – Paris 2007

Introduction : pour une vision de l'agriculture française à 2020

Depuis la fin 2005, le Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation (COPEIAA) a développé des réflexions prospectives sur la place de l'agriculture française au sein de l'Europe et dans le monde, à l'horizon 2020-2025. Un rapport, publié au début 2007 à La Documentation française, a fait le point sur les perspectives internationales à vingt ans pour les politiques agricoles. Il a traité des questions de sécurité alimentaire mondiale, de ressources naturelles et de changement climatique, ainsi que des stratégies des principales « puissances agricoles » du monde, replacées dans la perspective des négociations commerciales multilatérales.

D'octobre 2006 à septembre 2007, le COPEIAA s'est donc plus concentré sur l'agriculture française, en analysant ses forces mais aussi ses faiblesses, et en s'interrogeant sur les évolutions probables de la politique agricole commune (PAC), à l'échelle européenne.

Plusieurs étapes majeures jalonnent le futur de la PAC : 2008, avec un « bilan de santé » annoncé par la Commission ; 2009, avec la révision des perspectives budgétaires européennes ; 2013 enfin, qui est la date d'échéance des dispositifs issus de la réforme de 2003. Ce calendrier prédéterminé devra bien entendu tenir compte de l'évolution des négociations multilatérales du cycle de Doha, sur lesquelles pèsent encore de nombreuses incertitudes.

Mais, au-delà de ce cadre politique, c'est bien à des défis sociétaux majeurs que l'agriculture française est appelée à répondre, à travers des missions diversifiées : indépendance alimentaire, contribution au bouquet des énergies renouvelables, réduction des impacts sur l'environnement, attractivité des territoires ruraux.

Enfin, si l'agriculture est capable d'apporter des éléments de solution au problème du changement climatique, ce phénomène l'oblige à une adaptation en continu. C'est donc bien en termes d'innovations, tant technologiques qu'organisationnelles, qu'il convient de raisonner.

Pour traiter de ces différentes et difficiles questions, le COPEIAA a procédé en :

- interrogeant les études et les analyses existantes, soit par audition d’experts, soit grâce à des fiches fournies par le secrétariat (*cf.* programme de travail en annexe);
- commandant des études spécifiques, notamment sur la gestion des risques de marchés;
- débattant en séances plénières, le plus souvent à partir d’exposés de certains de ses membres.

Le présent rapport constitue une synthèse de ces travaux, en abordant les problématiques majeures du futur. Il propose, chemin faisant, un certain nombre de messages à l’attention des décideurs publics.

Chapitre 1

Éléments pour un état des lieux

Typologie, caractéristiques, et projections démographiques des exploitations agricoles

Une nouvelle typologie reflétant les évolutions

L'avenir de la production agricole française sera déterminé par de nombreux facteurs, au premier rang desquels la « démographie agricole », c'est-à-dire les effectifs et les caractéristiques structurelles des exploitations.

Avant d'analyser des projections, le COPEIAA a souhaité revenir sur les évolutions structurelles du passé récent (2000-2005). Il est rapidement apparu nécessaire de dépasser la distinction schématique entre « exploitations professionnelles » et « exploitations non-professionnelles »⁽¹⁾, pour établir une typologie fondée sur les temps passés, par les agriculteurs exploitants, sur les exploitations. On a également pris en compte la perception ou non d'une retraite (les données utilisées sont celles des enquêtes « structures » du Service central des enquêtes et études statistiques (Scees) de 2000 et de 2005).

On a ainsi pu réduire la diversité des exploitations agricoles françaises en trois grandes catégories :

- Les exploitations « professionnelles à activité agricole dominante » (exploitants à temps complet et sans retraite) : elles ne représentent que 52,2% des effectifs en 2005 (284 817 exploitations), mais occupent la plus grande part du territoire agricole (74,2% de la surface agricole utilisée (SAU) nationale) et assurent les trois quarts de l'activité économique de la branche (74,3% de la marge brute standard (MBS)). Ces trois ratios sont sensiblement plus importants pour les orientations de production à dominante animale que pour celles à dominante végétale.
- Les exploitations « de résidence » (chef d'exploitation percevant une retraite et exploitations où l'activité agricole des exploitants est mineure) : elles représentent 188 441 exploitations en 2005, soit 34,6% des effectifs, mais pour seulement

(1) Exploitation professionnelle : exploitation d'une taille économique supérieure ou égale à 12 équivalents – hectares de blé et occupant au moins l'équivalent d'une personne à trois quarts de temps.

9,8% de la SAU et 8,7% de la MBS. Il s'agit d'entreprises de petite taille.

- Entre ces deux catégories, les exploitations « professionnelles pluriactives » (exploitants à activité agricole importante, sans être à temps complet, et ne percevant pas de retraite) : elles représentent 72 089 exploitations en 2005, soit 13,2% des effectifs pour 16,0% de la SAU et 17,0% de la MBS. Leur taille économique moyenne n'est guère inférieure à celle des exploitations de la première catégorie (100 ha équivalent blé contre 110). La part des exploitations avec plusieurs co-exploitants y est relativement plus importante que dans la première catégorie (33% contre 20%).

Entre 2000 et 2005, seule la part des « exploitations professionnelles à activité agricole dominante » a augmenté (de 48,6 à 52,2% des effectifs totaux) ; le repli des exploitations de la seconde catégorie, c'est-à-dire les « exploitations de résidence » est net (de 37,2 à 34,6% des effectifs). Les effectifs des exploitations « professionnelles pluriactives » ont également diminué (14,3% du total à 13,3%). Autre phénomène majeur, le nombre d'entreprises sous forme sociétaire a considérablement augmenté au cours des années récentes, au point de représenter le quart de l'effectif total (137 500 en 2005).

L'ensemble de ces évolutions semble indiquer une évolution globale vers des exploitations spécialisées à temps plein ; mais, quoique leurs effectifs diminuent, les exploitations « pluriactives » et « de résidence » restent importantes dans une optique de développement rural.

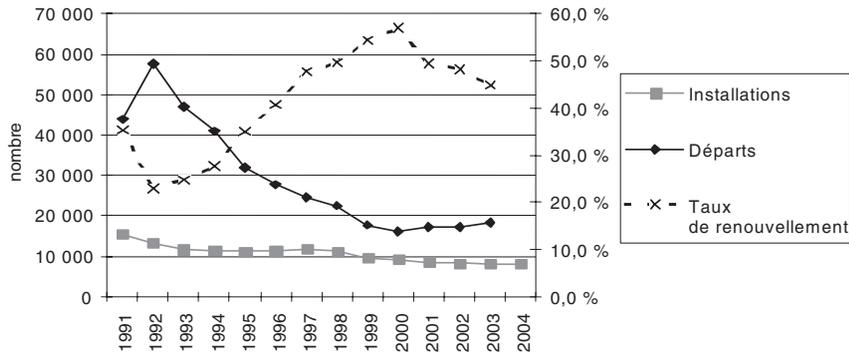
L'évolution des structures des exploitations agricoles françaises passe, pour une large part, par l'entrée de nouveaux exploitants dans la carrière. Ainsi, le taux de renouvellement des exploitants agricoles peut être considéré comme un bon descripteur de la durabilité économique du « modèle » d'exploitations de « type familial », viable sur le plan économique (en tenant compte du soutien public), modèle propre à la plupart des régions européennes.

Sur une période assez longue (1991-2004) pour être significative, et au niveau national, cet indicateur, calculé à partir des données de la Mutualité sociale agricole (MSA), a fluctué de manière très sensible :

- point bas, autour de 25% au début des années 1990, correspondant au départ d'un grand nombre de petits « exploitants » et à la mise en place de la préretraite cofinancée par l'Union européenne en 1992 ;

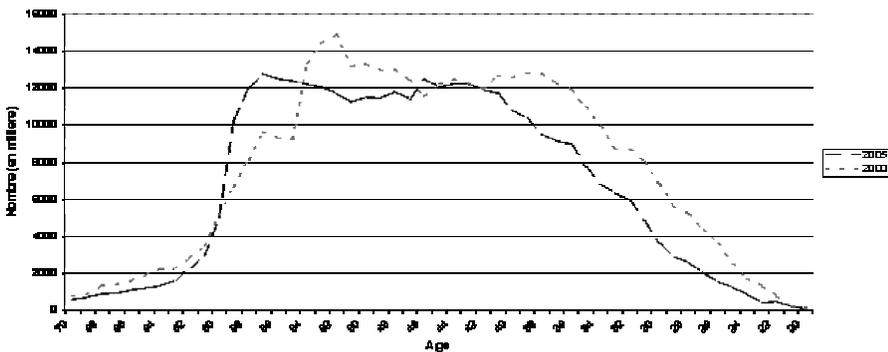
- remontée progressive à un peu plus de 50% vers les années 2000 correspondant à l'arrivée à la retraite de classes moins nombreuses et à l'arrêt de la préretraite ;
- puis légère baisse de ce taux depuis 2000, du fait de départs qui se poursuivent alors que les entrées fléchissent légèrement.

Graphique 1 : **Le renouvellement des chefs d'exploitations**



Entre 2000 et 2005, la courbe de distribution des chefs d'exploitation sur le champ des exploitations professionnelles (au sens du SCEES) montre un assez net « vieillissement » de ceux-ci. En particulier, les exploitations dont le chef était âgé de 55 et 59 ans en 2005 et qui aura donc 63 ans et plus en 2013, représentent 17,3% des effectifs (60 000 exploitations) alors qu'elles ne représentaient que 43 000 exploitations en 2000 soit 11% des effectifs. Dès lors, on peut s'attendre à un accroissement des départs d'exploitants dans les années à venir.

Graphique 2 : **Distribution des chefs d'exploitation en 2000 et 2005**
Champ des exploitations professionnelles (échantillon enquêtes structures)



Vers une agriculture « post-familiale » ?

C'est sur la base de ces éléments factuels que des projections à 2013 ont été établies par le secrétariat du COPEIAA, avec l'appui de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA). Ces travaux utilisent également les données du réseau d'information comptable agricole (RICA), et intègrent les principales caractéristiques de la PAC issue de réformes de 2003-2005. En effet, en influençant la rentabilité relative des productions, la PAC explique en partie les évolutions structurelles.

On aboutirait ainsi à un effectif compris entre 300 000 et 320 000 exploitations professionnelles en 2013, ce qui marquerait certes une diminution de l'effectif par rapport à 2005 (346 200 exploitations professionnelles), mais à un rythme inférieur à celui de la période 1997-2005 (-1,07 % par an contre -1,96 % par an). On doit donc en conclure que les départs d'exploitants à la retraite seraient assez bien compensés par des installations (remontée du taux de renouvellement).

Toutes les orientations technico-économiques seraient concernées, à l'exception des productions hors-sol, ce qui se traduirait par des augmentations des superficies des exploitations (+6 % en moyenne nationale, soit 80,4 ha en moyenne). Si l'on considère la dimension économique des exploitations⁽¹⁾, ce sont les grandes exploitations qui verraient à la fois leur effectif augmenter et leur taille s'accroître.

Ainsi donc, à l'horizon de 10 à 15 ans, la production agricole serait principalement issue d'exploitations professionnelles de grande dimension (à l'échelle européenne), sous forme sociétaire pour 40 % (ou légèrement plus) d'entre elles, et où le travail salarié sera sensiblement plus important qu'aujourd'hui.

Une partie non négligeable, mais minoritaire, de ces exploitations correspondra à des « professionnelles pluriactives », aux activités diversifiées : travaux à l'entreprise, petite transformation et vente à la ferme, tourisme rural, ou activités non liées à l'agriculture.

Selon certains membres du COPEIAA, on se trouvera alors face à une agriculture « post-familiale ». La loi d'orientation agricole de 2006 va bien dans ce sens, qui distingue la capitalisation foncière, commandée par une vision patrimoniale à long terme, de la capitalisation entrepreneuriale, fondée sur la compétence de l'exploitant et sur la performance économique.

(1) La dimension économique s'exprime en « hectare-équivalent » de blé : petite dimension 12 à 24 ha ; dimension moyenne 24 à 150 ha ; grande dimension 150 à 375 ha.

À côté de cette forme d'agriculture subsisteront, ou apparaîtront, un grand nombre de micro-exploitations (de l'ordre de 150 000), toujours très minoritaires en termes de production et de superficie.

Aperçu de quelques caractéristiques sectorielles

Pour illustrer de façon plus détaillée les évolutions récentes des exploitations agricoles françaises, les caractéristiques structurelles et économiques de trois secteurs ont été étudiées (grandes cultures, élevage laitier, élevage à viande).

Alors que l'agriculture française a perdu 11 % de ses exploitations professionnelles entre 2000 et 2005, la baisse d'effectifs est moindre dans le secteur des grandes cultures (-7%). Ceci s'est accompagné d'une progression de la taille des exploitations (de 95 à 105 hectares en moyenne), mais cette augmentation ne s'est pas traduite par une intensification du travail, puisqu'on a assisté concomitamment à une progression du nombre d'unités de travail annuelle (UTA). L'analyse des comptes de ces exploitations, grâce aux données du RICA, montre en outre que la principale faiblesse du secteur réside dans la part trop élevée des charges de mécanisation dans les coûts de production, et ceci quel que soit le système (irrigué ou non, avec cultures industrielles ou non). Cela doit être mis en relation avec la part importante des exploitations individuelles dans l'effectif total, par rapport aux exploitations en société ou au développement du travail en commun.

Dans le secteur laitier, la baisse d'effectif entre 2000 et 2005 (-14%) traduit la poursuite de la restructuration laitière, qui touche au demeurant toutes les classes d'âge d'exploitants. L'accroissement de la taille des exploitations s'est accompagné d'une progression de l'effectif des vaches laitières par exploitation et de la productivité de celles-ci. Plus précisément, les exploitations laitières les plus performantes au plan économique sont plus petites que la moyenne, mais le chargement et les pratiques culturales permettent une productivité à l'hectare supérieure. Ce sont également ces exploitations qui présentent les charges de mécanisation les plus réduites.

Dans le secteur de la production de viande bovine, enfin, la baisse d'effectifs entre 2000 et 2005 est du même ordre que dans l'ensemble de secteur agricole. La surface fourragère, en progression plus rapide que le cheptel, traduit une certaine extensification de la production. Ces exploitations ne représentent que 18% de l'emploi agricole et 19% de l'activité économique agricole, mais elles occupent 30% de la surface agricole utile et représentent 49% de la surface toujours en herbe du pays, d'où leur importance en matière territoriale.

Productivité de l'agriculture et résultats économiques

Dans sa démarche sur l'état des lieux de l'agriculture française, le COPEIAA a analysé une étude réalisée par l'INRA (UMR économie publique, Grignon) pour la Commission des comptes de l'agriculture de la Nation⁽¹⁾. Le principal enseignement en est que la productivité totale de l'agriculture s'est améliorée de seulement 0,11 % par an sur la période 1998-2003, contre 1,80 % sur 1991-1998. Cet « essoufflement » de la productivité contribue à la dégradation du revenu agricole *per capita* (ratio revenu net d'entreprise/actif non salarié) sur 1998-2003, après l'évolution favorable ayant marqué les premières années de l'application de la réforme de la PAC de 1992. On observe de plus une baisse de la production en volume, production qui augmentait déjà moins vite que dans les années 1970 et 1980.

Les chiffres du tableau 1 illustrent les modifications de tendance intervenues sur la période 1991-2003. Les gains de productivité totale proviennent surtout de l'amélioration de la productivité du travail ; sur la période 1998-2003, seule cette dernière continue de croître, à une vitesse nettement plus modérée qu'entre 1991 et 1998 (+0,93 % par an, contre +4,55 %). En outre, à partir de 1998, la productivité des autres facteurs connaît une détérioration très rapide.

On retrouve le phénomène d'essoufflement des gains de productivité sur 1998-2003 dans presque toutes les productions ; de fait, seuls les fruits et les bovins-lait conservent sensiblement leur taux antérieur de croissance de la productivité totale.

Partant de ces constats, le COPEIAA s'est interrogé sur le sens du ralentissement quasi-général observé dans l'agriculture française. S'agit-il d'une mauvaise adaptation des facteurs, de nature conjoncturelle, ou bien a-t-on affaire à une rupture de tendance dans le progrès technique ? Si on ne dispose pas encore du recul nécessaire pour privilégier l'une des deux hypothèses, plusieurs explications ont été avancées.

La faible croissance de la productivité du travail entre 1998 et 2003 peut s'interpréter comme une production qui cesse de croître

(1) Butault J.-P., (2006), *La formation des revenus agricoles dans les différentes orientations entre 1990 et 2004*, communication à la Commission des comptes de l'agriculture de la Nation du 26 juin 2006, Paris.

en volume, sans ajustement conséquent du facteur travail. Celui-ci peut en effet être considéré comme un facteur « quasi-fixe » en agriculture, sur moyenne période, comme c'est ici le cas. Le programme de préretraites, en vigueur jusqu'en 2000, a également eu des conséquences : dès la fin des années 1990, la pyramide des âges des producteurs apparaît plus équilibrée (cf. « Typologie, caractéristiques et projections démographiques des exploitations »), avec une proportion plus faible d'agriculteurs âgés, ce qui contribue à expliquer l'adaptation lente du facteur travail dans la période 1998-2003.

Les réformes successives de la PAC ont certainement joué un rôle « désincitatif », en particulier la réforme de 1992, renforcée en 1999 (baisse des prix garantis, jachère obligatoire, maintien des quotas), dont l'objectif était bien de maîtriser la croissance de la production agricole.

Pour autant, l'essoufflement des gains de productivité n'est sans doute pas un épiphénomène, isolé de ce qui se passe dans le reste de l'économie : les cycles de productivité suivent en effet les cycles de croissance, l'ajustement n'étant pas immédiat entre les phases de ralentissement et de reprise, en particulier en matière d'emploi.

Tableau 1 : Taux annuel de croissance de la productivité et des prix entre 1991 et 2003 (en % annuel)

Période	1991-2003	1991-1998	1998-2003
Volume de la production	0,53	1,04	-0,38
Productivité (prix de base)			
Consommations intermédiaires	0,13	0,30	-0,07
Capital	0,37	1,39	-1,02
Terre	0,56	1,18	-0,30
Travail	3,02	4,55	0,93
Total	1,08	1,80	0,11
Indice de prix			
Production au prix de production	-1,97	-2,54	-1,16
Production au prix de base	-1,12	-1,43	-0,69
Production avec subvention	-0,99	-1,34	-0,53
Consommations intermédiaires	-0,72	-1,28	0,06
Capital	-0,10	-0,83	0,93
Terre	-0,61	-0,57	-0,67
Travail salarié	0,31	0,05	0,66
Travail familial (RNE*/UTANS**)	1,85	5,36	-2,86
Total charges	0,08	0,43	-0,42
Total sans travail familial	-0,49	-1,02	0,25

Note : le champ concerne les exploitations agricoles professionnelles.

* RNE : Revenu net d'entreprise agricole.

** UTANS : Unités de travail agricole non salariées.

Source : Butault, J.-P. (2006). *INRA Sciences Sociales* n° 2 (juin 2006).

Le ralentissement de la productivité contribue à la baisse du revenu agricole *per capita*, à un rythme de -2,86% par an sur 1998-2003. D'autres facteurs entrent en jeu : par rapport à 1991-1998, cette deuxième période se caractérise par une évolution très défavorable des charges, avec notamment des hausses pour les consommations intermédiaires et le capital fixe. Conjugué à une baisse de la productivité, cela pèse très négativement sur la formation du revenu après 1998 (notons que la baisse de revenu n'est en revanche pas liée à une moindre compensation des baisses des prix agricoles par les subventions publiques).

On assiste d'une certaine façon à une crise du modèle de production intensif : les agriculteurs français peinent à adapter les systèmes de production à un contexte de stagnation de la production, ce qui pourrait se faire par exemple en économisant les intrants ou en différenciant mieux les produits.

Il convient de souligner les différences observées entre catégories d'exploitations. Ainsi, dans les orientations technico-économiques herbivores-viande (OTEX 42 et 44), les gains de productivité ont été très faibles sur l'ensemble de la période 1991-2003. On note en revanche une nette différence, avant et après 1998, pour les grandes cultures, les fruits et l'horticulture.

Par ailleurs, sur l'ensemble du secteur herbivore, on observe un lien faible entre le revenu agricole par tête et la productivité totale. Ainsi, malgré la stagnation de leur productivité, ces orientations herbivores ont connu une nette amélioration du revenu, grâce à une évolution favorable du rapport de prix *outputs/inputs*. En revanche, en production porcine, des gains de productivité honorables n'ont pas compensé une baisse significative des prix à la production. L'étude analysée montre également que, dans les fruits et l'horticulture, les gains de productivité élevés ont été « retenus » par les producteurs, sous forme d'une hausse du revenu, et non d'une baisse des prix.

À ce stade de l'analyse, plusieurs pistes sont apparues pour restaurer la productivité de l'agriculture. La productivité totale peut s'accroître par diminution de la main-d'œuvre, mais cela pose d'autres problèmes, sociaux et territoriaux, ce qui conduit le COPEIAA à ne pas recommander cette voie en matière de politique publique. En second lieu, les facteurs de production ne sont peut-être pas encore suffisamment optimisés dans le secteur. Des marges de manœuvre existent, notamment au travers de la recherche et de l'innovation, et des solutions existent déjà : Arvalis a par exemple montré que les exploitations économiquement les plus performantes avaient des charges 20%

plus faibles que la moyenne. Par exemple, le surinvestissement dans le matériel, en particulier en grandes cultures – par exemple des tracteurs trop puissants –, apparaît comme une faiblesse de l'agriculture française (cf. « Typologie, caractéristiques et projections démographiques des exploitations »). Il convient également de considérer le rythme de l'investissement dans la branche, qui a un impact direct sur la productivité du travail agricole. Cela amène à la question de l'investissement dans les technologies de l'information et de la communication, et, plus généralement, à l'investissement technologique. Un second souffle de productivité dépendra en effet des réserves technologiques de productivité (cf. « Nouvelles pratiques et technologies d'avenir »). Des économies sur les intrants sont également possibles, ce qui n'est pas sans lien avec les préoccupations environnementales.

Enfin, l'amélioration du revenu des producteurs ne passe pas exclusivement par la voie d'une productivité accrue, plus ou moins combinée à l'agrandissement. L'organisation du travail, la diversification, la transformation à la ferme, la différenciation des produits par la qualité et l'origine, ou encore un contrôle accru de la commercialisation, sont autant de stratégies pertinentes à encourager.

Le poids des aides directes dans le revenu

En France, en 2006, les soutiens budgétaires à l'agriculture et aux territoires ruraux se sont élevés à 13,5 milliards d'euros⁽¹⁾. Ils se répartissent entre les mesures de soutien aux marchés et revenus agricoles (10,8 milliards d'euros, financés à 91 % par l'Union européenne), les mesures de développement rural (2,3 milliards d'euros, à 53 % sur fonds communautaires) et les mesures visant à garantir la sécurité sanitaire des végétaux et animaux (0,4 milliard d'euros, financées à 93 % par l'État).

Les mesures liées aux marchés et revenus agricoles représentaient 80 % des concours publics en 2006 (cf. tableau 2). L'évolution majeure entre 2005 et 2006 est l'apparition des droits à paiement unique (DPU), découplés des produits, en application de la réforme de la PAC de 2003. Ils représentent un montant de 5,6 milliards d'euros, soit dès l'origine plus de la moitié (52 %) du budget de la politique de soutien

(1) Cf. MAP-BECPA, rapport pour la Commission des comptes de l'agriculture de la Nation, (2007), *Les concours publics à l'agriculture en 2006*, 10 juillet 2007, Paris, CCAN.

aux marchés et revenus agricoles. Dans le même temps, le montant des aides directes liées aux produits est passé de 7,7 à 3,2 milliards d'euros (-58%). Les baisses les plus importantes concernent l'aide directe laitière (découplée à 100%), les aides aux surfaces en céréales, oléagineux et protéagineux (SCOP) et aux ovins et caprins.

Par ailleurs, une part importante des concours publics au développement rural bénéficie également aux exploitations agricoles, sous forme d'aides à l'investissement (dotations aux jeunes agriculteurs par exemple) et de subventions d'exploitation. Ainsi, la somme des mesures agro-environnementales (MAE) et des indemnités compensatrices de handicaps naturels (ICHN) représentent 1,1 milliard d'euros, soit près de la moitié (47%) des soutiens nationaux et communautaires aux territoires ruraux.

Ainsi, pour l'année 2005, l'ensemble des subventions d'exploitation (aides au titre du soutien aux marchés et revenus agricoles, ICHN, MAE et autres aides directes) représentent 27 440 euros en moyenne par exploitation agricole, soit 13 800 euros par UTA ou 363 euros par hectare de surface agricole utilisée (SAU).

Si ce montant est en moyenne équivalent au revenu de l'exploitation (98% du revenu courant avant impôt), il ne doit toutefois pas masquer une grande hétérogénéité entre catégories d'entreprises, en particulier selon leur orientation technico-économique, comme l'ont montré de récents travaux de l'INRA ⁽¹⁾.

Les horticulteurs et, dans une moindre mesure, les maraîchers et les viticulteurs, reçoivent peu de subventions en valeur absolue. À l'opposé, les polyculteurs, les exploitants de grandes cultures et les éleveurs ovins, caprins et bovins bénéficient en moyenne de plus de 20 000 euros d'aides directes par an. Les subventions représentent ainsi jusqu'à 183% du résultat courant avant impôts (RCAI) pour les exploitations spécialisées en céréales, oléagineux et protéagineux (COP).

Outre la variabilité des montants perçus en fonction de la spécialisation productive, les travaux de l'INRA soulignent la croissance des aides directes avec la dimension économique des exploitations. Ainsi, les exploitations de plus grande dimension économique sont très dépendantes des aides directes pour la formation de leur revenu.

(1) Guyomard H., Chatellier V., Courleux F., Lever F., (2007), « La politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne : quel avenir pour le paiement unique ? », in Conseil d'analyse économique, *Perspectives agricoles en France et en Europe*, Paris, La Documentation française.

**Tableau 2 : Les concours publics à l'agriculture française.
Évolution 2005-2006**

	2005	2006	2006/ 2005	État	Union européenne
Agriculture et territoires ruraux	12 672,5	13 547,6	7,0%	2 492,2	11 055,4
Dont marchés et revenus agricoles	10 068,7	10 804,8	7,3%	1 025,3	9 779,5
– régulation des marchés	1 364,3	1 043,1	-23,5%	213,1	830,0
– aides directes liées aux produits	7 712,6	3 226,6	-58,2%	306,6	2 920,0
– primes aux vaches allaitantes (PMTVA)	1 252,9	1 080,5	-13,8%	222,3	857,2
– primes spéciales aux bovins mâles (PSBM)	463,6	298,2	-35,7%	0,0	298,2
– prime à l'abattage (PAB)	438,0	341,1	-22,1%	0,0	341,1
– prime aux ovins et caprins (PBC)	170,4	77,4	-54,6%	0,0	77,4
– aide compensatrice à l'hectare COP	4 430,2	1 052,4	-76,2%	0,0	1 052,4
– aide directe laitière	545,7	5,5	-99,0%	0,0	5,5
– autres paiements directs liés aux produits	411,9	371,5	-9,8%	83,3	288,3
– paiements uniques (DPU)	0,0	5 644,7	//	0,0	5 644,7
– maîtrise de l'offre	586,7	180,1	-69,3%	14,4	165,8
– organisation et modernisation des filières	136,2	185,4	36,0%	49,1	136,3
– actions de promotion et qualité des produits	80,0	76,5	-4,4%	69,9	6,7
– aide alimentaire	89,9	87,4	-2,8%	17,9	69,5
– gestion des aléas et allègements de charges	98,9	361,0	265,1%	354,4	6,6
Dont développement rural	2 229,3	2 340,9	5,0%	1 094,3	1 246,6
– installation et maîtrise des pollutions	459,3	464,4	1,1%	308,3	156,1
– cessation d'activité en agriculture	89,1	80,5	-9,7%	69,6	10,9
– compensation de handicaps naturels (ICHN...)	527,5	516,4	-2,1%	254,7	261,8
– mesures agro-environnementales (PHAE, CTE/CAD)	552,2	576,3	4,4%	234,7	341,6
– aménagement et protection de l'espace	365,9	408,4	11,6%	42,1	366,3
– transformation et commercialisation des produits agricoles	49,5	144,4	191,8%	34,6	109,9
– activités hippiques	185,8	150,5	-19,0%	150,5	0,0
Dont sécurité sanitaire des végétaux et animaux	374,5	401,9	7,3%	372,6	29,3

Source : ministère de l'Agriculture et de la Pêche, DAFL/BECPA (2007).

Tableau 3 : Le poids des subventions d'exploitation dans le revenu des agriculteurs

	Subventions PAC		Autres aides directes ^(b)	Ensemble des subventions d'exploitation	
	Marchés et revenus agricoles	Développement rural ^(a)		2005 (euros)	% du RCAI 2001-2005 ^(c)
	2005 (euros)	2005 (euros)	2005 (euros)	2005 (euros)	
Toutes orientations	22 854	3 270	1 316	27 440	98%
13 Céréales, oléagineux, protéagineux	41 136	1 159	811	43 106	183%
14 Autres grandes cultures	30 283	884	881	32 048	90%
28 Maraîchage	3 667	104	2 173	5 944	16%
29 Fleurs et horticulture diverses	350	38	1 134	1 521	7%
37 Vins de qualité	2 419	406	646	3 471	7%
38 Autre viticulture	4 374	1 015	606	5 995	32%
39 Fruits et autres cultures permanentes	7 751	1 018	4 164	12 934	51%
41 Bovins lait	17 653	4 517	1 048	23 218	91%
42 Bovins élevage et viande	27 573	8 481	2 060	38 114	165%
43 Bovins lait, élevage et viande	32 356	5 003	1 352	38 711	132%
44 Ovins, caprins et autres herbivores	14 916	10 265	2 726	27 907	151%
50 Granivores	9 244	689	935	10 868	38%
60 Polyculture	18 610	1 307	901	20 818	85%
71 Polyélevage à orientation herbivores	25 180	2 968	1 433	29 581	104%
72 Polyélevage à orientation granivores	20 233	2 474	847	23 554	74%
81 Grandes cultures et herbivores	37 200	2 626	1 503	41 328	145%
82 Autres combinaisons cultures – élevage	19 104	1 160	890	21 154	85%

^(a) Indemnités compensatrices de handicaps naturels et mesures agro-environnementales.

^(b) Subventions pour accidents climatiques et autres aides de l'État, aides locales et régionales.

^(c) Revenu courant avant impôt moyen de l'orientation sur la période 2001-2005.

Source : réseau d'information comptable agricole (Scees) – traitements DGPEI/BAEP.

Le poids très important des aides directes dans la formation du revenu a bien évidemment des implications lourdes en termes de politique agricole. En premier lieu, dans un contexte de prix faibles, tel que celui constaté jusqu'en 2005-2006, il empêche toute modification brutale dans les montants et dans la répartition des aides ; les évolutions ne peuvent être que très lentes. En second lieu, dans l'hypothèse d'une stagnation de la productivité, les aides directes ne suffiraient sans doute pas à compenser des baisses de prix importantes, dues par exemple à une large ouverture à la concurrence internationale, négociée à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). À ce titre le contexte de prix élevés de la période 2006-2007 ne doit pas faire illusion (*cf.* « L'agriculture européenne dans les marchés mondiaux »).

Un bilan environnemental en demi-teinte

Comme le COPEIAA l'avait déjà souligné dans son rapport de 2004, l'agriculture entretient des relations complexes avec le milieu naturel. L'évolution de la perception et de l'appréhension de l'environnement par le monde agricole français est révélatrice d'une réelle prise de conscience. Considéré hier comme une contrainte, car essentiellement présent sous forme d'obligations réglementaires, dont l'augmentation allait de pair avec une incompréhension grandissante de la part des professionnels, l'environnement représente aujourd'hui un élément central des politiques agricoles. Les agriculteurs, qui pour beaucoup n'ont pas reçu de formation initiale relative aux problématiques environnementales, ont en grande majorité pris conscience des nécessaires réorientations et engagé des adaptations au niveau de leurs pratiques culturelles, dans le sens d'une agriculture plus durable. Ce changement de perspective est à relier à l'apparition de nouveaux enjeux pour l'agriculture, à laquelle on demande de « produire mieux ».

Cependant, et même s'il est parfois difficile d'individualiser les effets propres des activités agricoles et des politiques agro-environnementales sur le milieu naturel, force est de constater que la situation actuelle, telle qu'héritée du passé, n'est encore pas satisfaisante : des menaces pèsent sur le milieu naturel mais aussi sur certaines activités agricoles soumises à diverses pressions exercées sur le milieu.

L'agriculture exerce des pressions sur le milieu naturel

Les pressions de l'activité agricole sur le milieu naturel sont de quatre ordres : quantité et qualité de la ressource en eau, pollution de l'air et émissions de gaz à effet de serre, érosion et modification de la structure des sols, effets sur la biodiversité.

La ressource en eau est nécessairement mobilisée par l'activité agricole. Les volumes d'eau consommés par l'irrigation représentent 50% des volumes totaux consommés en moyenne sur l'année et 80% pendant la période estivale. Plus de la moitié de la surface irriguée est dédiée à la culture du maïs (rapport de l'Institut français de l'environnement 2006).

La contamination de l'eau se révèle préoccupante. En 2002, 80% des échantillons d'eaux de surface et 57% des échantillons d'eaux souterraines contenaient des pesticides, 40% des eaux de surface et 21% des eaux souterraines avaient des niveaux nécessitant une décontamination pour un usage d'eau potable, et presque 7% de l'eau contenaient un niveau de pesticides empêchant une utilisation comme eau potable. Par ailleurs, s'agissant des nitrates, près de 50% des points suivis dans les eaux souterraines étaient en 2003 de qualité moyenne (concentrations de nitrates comprises entre 20 mg/l et 50 mg/l) à médiocre (concentrations supérieures à 50 mg/l). En comparaison, la teneur des eaux souterraines dans un milieu naturel non pollué par des activités anthropiques ne dépasse pas 15 mg/l. Pour les eaux superficielles, 50% des points suivis sont en classes moyenne à mauvaise (concentration en nitrate supérieure à 10 mg/l). Enfin, la part imputable à l'agriculture dans les flux de phosphore emportés par les cours d'eau est de 20 à 30%.

Les pratiques culturales modifient la structure et la qualité des sols et peuvent en particulier affecter leur teneur en matière organique. La diminution des rotations culturales, des restitutions de la matière organique trop faibles et des labours profonds trop systématiques sont les principaux facteurs d'impact adverse sur les sols.

L'agriculture a également un impact environnemental sur l'air, avec des effets locaux ou plus globaux. Il en est ainsi des émissions d'ammoniac dont les retombées provoquent une acidification et une eutrophisation des milieux aquatiques.

En matière de gaz à effet de serre, les élevages et la dégradation des engrais minéraux comptent aujourd'hui pour 20% environ des émissions au plan national. Les activités agricoles constituent en effet la principale source de production et d'émission de protoxyde d'azote

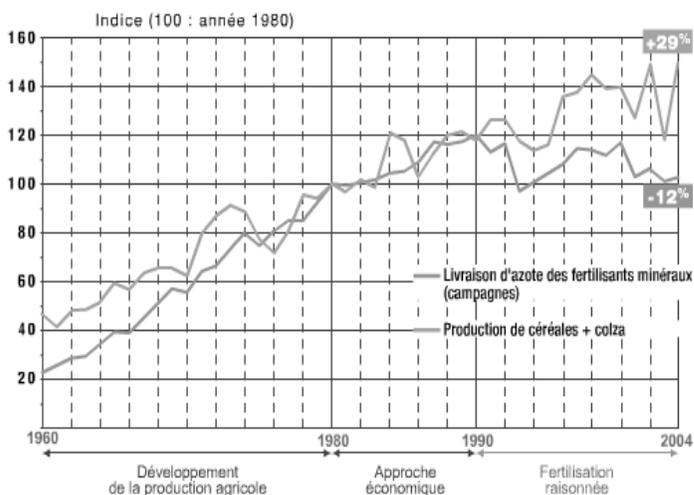
(76% des émissions nationales) et de méthane (70% des émissions nationales). Il est à noter que ces émissions ont diminué de 11% sur la période 1997-2005.

Enfin le développement, dans certaines régions, de systèmes d'exploitation intensifs et la spécialisation des unités de production sont jugés comme ayant réduit le rôle favorable exercé par l'agriculture sur l'environnement, en particulier en ce qui concerne le maintien et l'entretien d'écosystèmes et de paysages ruraux variés. Il est à noter qu'au cours des dix dernières années, la surface en prairies, riches en espèces végétales et recevant généralement peu d'intrants, a régressé de 600 000 hectares. Cette diminution a davantage touché les régions où la part de prairies dans la surface agricole était plutôt faible initialement.

Des évolutions vers une agriculture plus durable

L'évolution des pratiques culturales dans un sens favorable à l'environnement se marque avant tout par une utilisation mieux raisonnée des intrants. Les livraisons de potasse et de phosphore ont été réduites à un tiers de ce qu'elles représentaient en 1990. S'agissant de l'azote, les doses appliquées à l'hectare se sont stabilisées depuis 1990 et le taux de croissance de la livraison d'azote est plus faible que celui de la production de céréales. Par ailleurs, le fractionnement des apports minéraux se généralise et permet de mieux adapter les doses aux besoins des cultures.

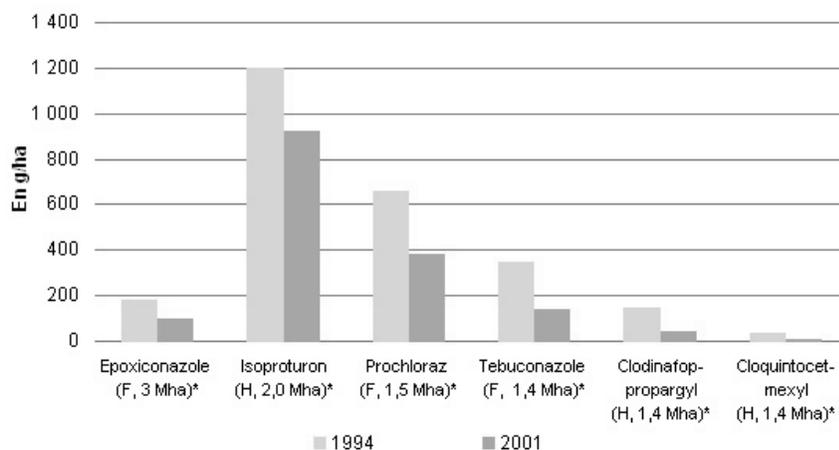
Graphique 3 : **Évolution de la production de céréales et de colza en regard des livraisons d'azote minéral**



Source : Union des industries de la fertilisation (Unifa).

D'autre part, les applications de produits phytosanitaires ont sensiblement diminué entre 1994 et 2001.

Graphique 4 : **Évolution des doses de matières actives phytosanitaires appliquées annuellement sur le blé tendre**



Le développement d'outils de pilotage fin de l'irrigation, joint à des charges financières relativement élevées par rapport aux gains, expliquent l'évolution de l'irrigation dans le sens d'une optimisation des apports d'eau. Par ailleurs les restrictions par arrêté préfectoral de plus en plus fréquentes incitent les agriculteurs à modifier leurs assolements pour mieux tenir compte du risque de pénurie d'eau.

Les dernières évolutions de la PAC témoignent d'une prise en compte accentuée du rôle des agriculteurs dans l'aménagement des territoires et dans la gestion des ressources naturelles. Ainsi, la conditionnalité des aides consiste à établir un lien entre le versement des aides directes de la politique agricole commune et le respect de certaines exigences en matière d'environnement, de santé publique, de santé des animaux et des végétaux. Elle résulte de l'application de dix-neuf directives et règlements européens dans ces domaines, ainsi que des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).

Parallèlement aux actions des pouvoirs publics, les organisations de producteurs, les coopératives, les industriels et les distributeurs développent des systèmes qualifiant les produits ou les modes de production pour une meilleure information des consommateurs. En plus des chartes de bonnes pratiques agricoles (par filière ou par exploitation), se développent des cahiers des charges reflétant les exigences spécifiques des

clients de l'agriculture, qui débouchent logiquement sur des « systèmes de management » intégrant les préoccupations environnementales.

Si l'agriculture mobilise les biens environnementaux, elle est aussi créatrice de services bénéfiques pour l'environnement. Outre les services relatifs à l'entretien des paysages et à la biodiversité, y compris dans les zones à fort intérêt environnemental et à proximité des zones urbaines, les activités agricoles jouent un rôle important dans la prévention ou à la limitation des risques tels que les crues ou les incendies.

Ce n'est enfin pas le moindre des « services environnementaux » fournis par l'agriculture que sa contribution à la lutte contre le changement climatique. En effet, alors même que la nature de l'activité rend difficile la réduction de l'émission de gaz à effet de serre (par rapport au secteur du bâtiment ou du transport), on constate une diminution d'environ 3% des émissions depuis 1990. L'agriculture est également à même de développer des « puits de carbone », permettant de limiter les gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Enfin, l'agriculture participe à la lutte contre le changement climatique en fournissant des sources d'énergies à partir de la biomasse.

Les évolutions favorables sont récentes, et ne porteront pas immédiatement leurs fruits ; l'inertie des milieux naturels et les pollutions diffuses du passé expliquent l'état des lieux mitigé. En outre, si la situation actuelle comporte des risques pour la durabilité de la production agricole, de nouveaux défis environnementaux apparaissent, au premier rang desquels le changement climatique (*cf.* « L'inévitable adaptation au changement climatique »).

Chapitre 2

Politique agricole : fondamentaux et contexte actuel

Objectifs majeurs et attentes sociétales

Dans son rapport de 2003, le COPEIAA constatait que les objectifs assignés à la PAC par le traité de Rome à la fin des années 1950 étaient toujours valables, à condition de les interpréter de façon évolutive. Certains d'entre eux ont été en grande partie atteints, notamment la réduction du déficit alimentaire européen, acquise grâce à l'augmentation rapide de la production et de la productivité des exploitations, de même que l'assurance de prix raisonnables pour le consommateur, compte tenu de la baisse continue des prix agricoles⁽¹⁾.

En un demi-siècle, certains objectifs ont bien sûr sensiblement évolué. Ainsi, la sécurité des approvisionnements est devenue plus qualitative, avec le passage à une économie de la consommation, marquée par une exigence toujours plus grande en matière de sécurité sanitaire des aliments. Dans le même temps, de nouveaux objectifs ont été fixés à la PAC pour répondre aux attentes de la société, notamment en ce qui concerne la préservation de l'environnement et le développement rural.

Les objectifs de la PAC réformée

La PAC a rempli dès l'origine des fonctions économiques et redistributives, en articulation avec la politique commerciale de la Communauté et les mesures nationales prises par les États membres, d'après leur propre vision stratégique de l'agriculture. L'agriculture est aujourd'hui au cœur d'enjeux qui s'ajoutent à la préoccupation historique de la satisfaction des besoins quantitatifs. Dans les sociétés modernes, les attentes des parties intéressées, citoyens, consommateurs d'espace résidentiel et de denrées alimentaires, se sont radicalement renouvelées. En témoignent une demande alimentaire différenciée et une sensibilité croissante à l'impact des modes de production sur le bien-être – cadre de vie, santé – du temps présent et des générations futures⁽²⁾.

(1) Rapport du Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation, (2003), *Réflexions pour l'avenir de la politique agricole commune*, Paris, ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

(2) Rapport du groupe de travail du Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation, (2004), *Nouvelles attentes de la société*, Paris, ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

Mise en œuvre au travers d'instruments diversifiés (outils de régulation, aides directes assorties de conditionnalités, mesures au titre du développement rural), la PAC réformée est une politique multi-objectifs, que l'on peut rattacher, par souci de simplification, à six grandes finalités politiques :

- garantir la sécurité alimentaire de la population, grâce à une offre régulière à prix raisonnables, et de préférence couverte par la production des États membres (indépendance alimentaire);
- favoriser la compétitivité de l'activité agricole, en stabilisant les anticipations des investisseurs, en accompagnant les ajustements structurels et en soutenant les démarches innovantes (exemples : produits de qualité et de terroir, productions non-alimentaires);
- contribuer à la qualité de l'environnement, en dissuadant la production d'externalités négatives et en encourageant la fourniture d'externalités positives (biodiversité, ressources cynégétiques, gestion des risques naturels, atténuation du changement climatique);
- contribuer à la cohésion sociale et territoriale, en facilitant l'emploi dans le secteur et dans les industries d'aval, et en maintenant des territoires ruraux vivants;
- garantir la salubrité des aliments, en s'assurant des caractéristiques sanitaires des matières premières animales et végétales;
- assurer l'attractivité de l'activité agricole, en recherchant une parité de rémunération avec les autres catégories professionnelles et en réduisant la variabilité des revenus.

À ces finalités s'ajoute celle d'une insertion harmonieuse dans la mondialisation. Il s'agit sans doute de la plus délicate, puisque l'on souhaite contribuer à la sécurité alimentaire mondiale, tout en respectant des règles commerciales négociées avec nos partenaires internationaux, en accordant une priorité aux pays du Sud les plus pauvres (par exemple grâce à des préférences tarifaires à l'importation) et en veillant au principe de la préférence communautaire, qui assure une protection des productions domestiques. Ces objectifs sont d'actualité; par exemple, comme le soulignait le dernier rapport du COPEIAA, le débat sur la sécurité alimentaire mondiale est toujours ouvert⁽¹⁾. L'équilibre entre ces différents objectifs implique de réévaluer constamment les modalités d'intervention dans le secteur.

(1) Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation, (2007), *Perspectives internationales pour les politiques agricoles*, (sous la présidence de Christian de Boissieu), Paris, La Documentation française.

Enfin, selon le COPEIAA, la PAC doit également accorder une place essentielle à la dimension culturelle de l'activité agricole et préserver la principale spécificité de l'agriculture européenne, à savoir la place significative des exploitations plurifonctionnelles et à responsabilité familiale et/ou individuelle forte (cf. « Typologie, caractéristique et projections démographiques des exploitations »).

Des citoyens prêts à soutenir les agriculteurs, sous réserve de contreparties

D'après le sondage Eurobaromètre paru en mars 2007⁽¹⁾, le principe d'une politique agricole ambitieuse est validé par une majorité d'Européens. Globalement, les résultats viennent conforter l'existence de la PAC, par l'importance reconnue à l'enjeu agricole et par l'approbation de sa place dans le budget communautaire.

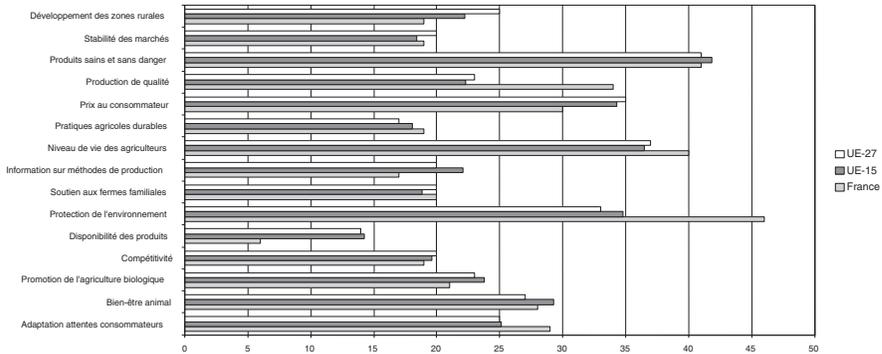
Plusieurs objectifs du traité et de la PAC réformée ressortent ainsi nettement en tant que priorités des citoyens : la mission considérée comme prioritaire pour la PAC est la sécurité sanitaire des produits, suivie de près par le niveau de vie des agriculteurs et l'assurance de prix raisonnables pour le consommateur (cf. graphique 3). La disponibilité des produits est devenue, avec l'autosuffisance, une évidence pour l'opinion publique européenne, qui la juge désormais à la fois peu importante et très performante.

Le rapport souligne le décalage entre ressortissants des anciens et nouveaux États membres en matière de priorités : plus d'objectifs environnementaux et de bien-être animal dans l'Union européenne à quinze, plus de mise en valeur des zones rurales et de soutien aux fermes familiales dans les nouveaux.

Les résultats du baromètre confortent également le principe de conditionnalité des aides directes, généralisée par la réforme de 2003, et qui est largement approuvée. La réduction des paiements aux agriculteurs qui ne respectent pas les règles en matière d'environnement/de bien-être animal/de sécurité sanitaire des aliments reçoit une approbation massive, de 83 à 86 % des répondants suivant le domaine concerné.

(1) Le secteur « Analyse de l'opinion publique » de la Commission européenne (DG Communication) exploite depuis 1973 l'outil de sondage Eurobaromètre. Le sondage sur « Les Européens, l'agriculture et la PAC » est un baromètre spécial qui est réalisé de façon récurrente. La population ciblée est âgée de plus de 15 ans, de nationalité et résidente d'un État membre de l'Union européenne, Roumanie et Bulgarie incluses.

Graphique 5 : **Les objectifs prioritaires de la PAC selon les Européens**



Dans l'Eurobaromètre, la France se détache nettement de la moyenne sur la question de la protection de l'environnement, considérée comme une mission très importante de l'agriculture. Une étude d'opinion qualitative de l'IPSOS⁽¹⁾ confirme l'attachement des Français à cette mission : le défi écologique est perçu comme une priorité, les efforts entrepris par les agriculteurs sont reconnus ; mais l'image environnementale de l'agriculture et des agriculteurs est écornée et le sujet suscite plutôt des craintes parmi les participants aux panels (OGM, « industrialisation » massive du secteur).

Toutefois, cette même enquête souligne que l'attente principale du grand public à l'égard de l'agriculture reste le défi alimentaire, sous l'angle de la sécurité sanitaire, de la qualité des aliments et des modes de production. Les Français, qui raisonnent avant tout en consommateurs, ont un avis positif sur la façon dont l'agriculture prend en compte l'aspect sanitaire, mais souhaitent aussi que la culture du goût soit mieux réaffirmée, en particulier *via* les produits de terroir et labellisés.

L'agriculture européenne dans les marchés mondiaux

Un changement de paradigme sur les marchés ?

La période récente (2006-2007) se marque par une très importante hausse des prix de nombreux produits de base agricole,

(1) IPSOS, (2006). « L'avenir de l'agriculture : regards croisés agriculteurs-grand public », synthèse d'une étude d'opinion pour le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Paris, IPSOS Public Affairs.

principalement les céréales et les oléagineux, que d'aucuns qualifient d'inversion de tendance. Cette évolution provient d'un déséquilibre offre-demande ayant à la fois des origines structurelles et conjoncturelles : accroissement de la demande en grains, notamment pour l'alimentation animale en Asie, accroissement de la demande en maïs (USA) et en colza (Europe) pour la fabrication de biocarburants, conditions climatiques défavorables dans certains pays producteurs, stocks mondiaux faibles, pour ne pas citer des comportements anticipatifs ou spéculatifs. Ce sont bien entendu les facteurs structurels de cette évolution qu'il convient de prendre en considération pour envisager l'avenir.

En premier lieu, le développement économique des pays émergents, et l'évolution de leurs régimes alimentaires vers plus de produits d'origine animale, devraient se traduire par un accroissement durable de la demande en céréales secondaires (pour l'alimentation animale), mais aussi en produits tels que les viandes ou la poudre de lait, qui seront importés par ces pays. Les importations de céréales pour l'alimentation humaine, dans les pays structurellement déficitaires (Afrique du Nord, Moyen-Orient, Asie du Sud et du Sud-Est) devraient croître sous l'effet de la démographie. Parallèlement, les utilisations non-alimentaires de céréales (blé et maïs pour l'éthanol) et de colza ou de tournesol (pour le diesel) vont aussi jouer dans le sens d'une augmentation de la demande⁽¹⁾, sans parler des besoins de la chimie verte. Cette situation devrait perdurer au moins jusqu'en 2015-2016, période où pourraient se généraliser les biocarburants de seconde génération. Par ailleurs, la décapitalisation du cheptel laitier, en Europe, au cours des années récentes, et le recul consécutif de la production de viande bovine, marquent une tendance qui ne sera pas facilement inversée d'ici 2015. On devrait donc entrer dans une période de prix plus élevés qu'au cours des dix années précédentes.

Du côté de l'offre, au plan mondial, on ne doit pas s'attendre à une forte augmentation des superficies consacrées aux céréales, pour des raisons agronomiques, mais également à cause des coûts de production relativement élevés dus à l'augmentation du prix de l'énergie. En outre, dans les pays structurellement déficitaires, il n'y a plus de « réserve foncière ». Enfin, les rendements céréaliers ne devraient progresser que modérément au cours de la prochaine décennie (+1,8 % en

(1) D'après les perspectives de l'OCDE pour la période 2007-2016, la part du maïs américain destinée à la production d'éthanol devrait doubler entre 2006 et 2016. L'OCDE prévoit également que la demande européenne en blé pour le bioéthanol devrait être multipliée par douze en 2016, par rapport à la consommation actuelle. En Europe, la moitié de la production de colza est aujourd'hui absorbée par la production de biodiésel.

Inde en Russie et en Argentine, où les rendements sont aujourd'hui assez faibles, et +1 % en Europe et aux États-Unis).

La demande pour les biocarburants

Dans l'ensemble des facteurs structurels qui laissent prévoir une hausse durable des prix agricoles, la consommation croissante de produits agricoles comme matières premières des biocarburants, dont le secteur connaît une expansion rapide et fortement soutenue par les pouvoirs publics dans de nombreux pays, a été maintes fois citée. Plusieurs institutions internationales et instituts de recherche ont mobilisé les modèles économiques dont ils disposent afin de quantifier les effets des politiques de soutien aux biocarburants, au moins à l'horizon 2015.

Ainsi, l'OCDE et la FAO (2007) prévoient un accroissement extrêmement important de la production d'éthanol au cours des dix prochaines années dans les principaux pays producteurs, en particulier le Brésil (+145%), les États-Unis (+100%), l'Union européenne (+650%), le Canada (+260%) et la Chine (+150%). Concernant la production de biodiesel, les prévisions font également état de fortes hausses, notamment dans l'Union européenne (+250%) et au Canada.

* * *

Des travaux de l'INRA (2007) mettent en évidence les impacts de la politique européenne en faveur des biocarburants sur les marchés agricoles européens. Ainsi, ces mesures entraîneraient une augmentation de 11,3% du prix du blé, et de 43% du prix du colza, par rapport à une situation « sans politique ». Évidemment, ce développement aurait un impact positif sur les revenus agricoles puisque, dans l'Union à quinze, ils augmenteraient de 3,2 milliards d'euros. Ces mêmes travaux indiquent une modification des flux commerciaux : malgré la possibilité de cultiver des cultures énergétiques sur des surfaces en jachère (ou malgré l'abandon de la jachère) la consommation européenne de biodiesel devrait être issue, au moins en partie, d'huiles végétales importées ; la consommation de bioéthanol pourrait provenir de la production agricole domestique, à condition que la protection tarifaire ne soit pas modifiée. En revanche, les exportations de blé se trouveraient logiquement réduites.

Des incertitudes demeurent fortes sur les effets induits sur les filières animales : impact négatif de la hausse du coût de l'alimentation à base de céréales, contre disponibilité accrue de sous-produits des

filières de biocarburants et augmentation des prix des denrées animales. S'il faut se garder de tout alarmisme, la concurrence entre productions alimentaires et non-alimentaires pour l'emprise sur les terres, à technologie constante et à moyen terme, est également en débat⁽¹⁾.

En tout état de cause, en faisant varier les dispositions fiscales dont bénéficient actuellement les filières de biocarburant, les pouvoirs publics disposent d'un levier pour intervenir, notamment dans le cas où les prix agricoles se maintiendraient à des niveaux jugés pénalisants pour la consommation alimentaire. Mais les effets des politiques de développement des biocarburants sur les marchés agricoles devraient être modifiés avec l'apparition des biocarburants de seconde génération, au cours des années 2015 à 2020. Leur rendement énergétique espéré, dans un rapport d'un à cinq avec les biocarburants de première génération, réduira évidemment la demande en céréales et en colza pour utilisation industrielle et remettra à disposition des quantités pour l'alimentation humaine et animale.

Quels impacts sur les aides directes ?

La situation des principaux marchés agricoles en 2007 conduit à s'interroger sur l'impact que ces évolutions peuvent avoir sur le système de soutien au revenu agricole *via* les aides directes, aujourd'hui plus ou moins découplées, dont le fondement historique était une compensation par rapport à des baisses de prix. D'aucuns pourraient tirer argument de l'actuelle hausse des prix pour demander une réduction drastique et définitive des aides, invoquant parallèlement la contrainte budgétaire.

Pour éclairer ce débat, le secrétariat du COPEIAA a procédé à des évaluations chiffrées qui démontrent qu'une baisse significative des aides directes (de l'ordre de 30%) n'aurait un effet neutre sur le revenu agricole qu'à la condition que les prix des grandes cultures et de la viande bovine augmentent d'environ 20% sur la durée. De toute façon, les aides directes du premier pilier continueraient à représenter une part majoritaire du revenu.

Or, malgré les éléments structurels évoqués ci-dessus, plusieurs facteurs d'incertitude et d'instabilité vont continuer à jouer.

(1) On peut également citer les débats sur les bilans énergétiques et environnementaux de la production de biocarburants. D'après l'INRA, l'incorporation de 5,75% en 2010 permettrait de diminuer les importations de pétrole de 3%, et on estime qu'une incorporation de 5% réduirait de moins de 1% les émissions sde gaz à effet de serre.

En premier lieu, que ce soit dans le cadre du cycle de Doha ou dans celui d'accords commerciaux bilatéraux, l'agriculture européenne peut se voir plus exposée à la concurrence de grands pays agro-exportateurs. Des panels peuvent être intentés contre l'Union européenne auprès de l'Organe de règlement des différends de l'OMC ; les restitutions à l'exportation seraient certainement concernées, même en cas de suspension du cycle de Doha, mais également certaines dispositions de la gestion des aides directes.

En second lieu, et même s'ils sont bien orientés, les marchés agricoles resteront instables du fait de leur nature même (*cf.* annexe n° 5). Ce phénomène sera, dans les quinze années qui viennent, aggravé par :

- le changement climatique, qui devrait augmenter la fréquence de phénomènes extrêmes, conduisant à des variations fortes de la production, et donc des prix ;
- la survenance de crises sanitaires, dans le secteur de l'élevage en particulier, qui induiront des reports de la consommation entre types de viandes, et donc des variations de prix.

Enfin, si une partie de la hausse des prix actuels peut s'expliquer par une modération de l'offre, au moins en Europe et en France (relative stagnation des rendements des cultures – *cf.* « Productivité de l'agriculture et résultats économiques » – et décapitalisation du cheptel bovin), une reprise du progrès technique n'est bien évidemment pas à exclure dans les prochaines années (*cf.* « Nouvelles pratiques et technologies d'avenir »).

Tous ces éléments conduisent à penser que la hausse des prix agricoles des principales productions va connaître un tassement dans les années à venir. L'« effet richesse » des aides directes pourrait être moins important qu'aujourd'hui, mais ces aides continueront à jouer un rôle important dans la formation du revenu agricole. D'autre part, les évolutions différenciées des marchés des différentes filières interdisent tout jugement général sur la réduction des aides.

Une volatilité accrue des marchés, et une possible reprise de la tendance baissière des prix à la fin de la période analysée, avec la généralisation des carburants de seconde génération, réduiront par ailleurs « l'effet assurance » des aides directes. Leurs montants sont en effet, par construction, non adaptables aux variations des marchés. Il s'agit donc d'envisager, pour l'après 2013, de nouveaux instruments de politique agricole, dédiés à la gestion et à la prévention des risques de marché.

Perspectives à moyen terme de la «PAC de 2003»

La politique agricole commune est aujourd'hui issue des réformes de 2003-2005, qui ont principalement consisté en une transformation des aides directes par produit en une aide découplée par exploitation, intitulée droit à paiement unique, et assortie de la conditionnalité (respect d'un certain nombre de directives et de bonnes conditions agro-environnementales). Les États membres ont la possibilité de «recoupler» une partie des aides : c'est le choix qu'a fait la France, en recouplant 25% des aides aux grandes cultures, 50% des aides à l'élevage ovin (la prime compensatrice ovine (PBC)) et 100% de la prime au maintien du troupeau des vaches allaitantes (PMTVA).

Selon le système dit de «modulation», une part de 5% des DPU est affectée chaque année au financement du deuxième pilier de la PAC (sauf franchise pour les petites exploitations). Enfin, les organisations communes des marchés du lait et du sucre ont été profondément réformées, avec des baisses substantielles des prix garantis et, pour le sucre, la mise en œuvre d'un dispositif de réduction des quotas.

Pour apprécier les effets de ces importantes réformes sur l'offre de la «ferme France», on peut se référer au modèle MAGALI, qui est développé conjointement par les ministères des Finances et de l'Agriculture. En intégrant des hypothèses de prix des céréales plutôt favorables (*cf.* «L'agriculture européenne dans les marchés mondiaux»), le modèle montre qu'on assisterait, à l'horizon 2012, à une reprise des rendements des grandes cultures, une très forte réduction de la jachère volontaire, et à une spécialisation accrue vers les cultures de blé, orge, maïs et colza. Ceci est d'autant plus vrai que les prix de marché resteront à un niveau élevé. Parallèlement, le modèle décrit une certaine extensification de la production de viande bovine, avec un raffermissement des prix correspondants, et une progression modérée du rendement des vaches laitières (+0,6% à +0,9% par an contre +1,8% pour la période 1997-2005), qui s'explique par le renchérissement des coûts de l'alimentation animale. Ce phénomène est également très marqué, par ailleurs, dans les productions hors-sol. En termes macro-économiques, la période 2005-2012 verrait donc, avec la nouvelle PAC, un ralentissement de la baisse du revenu global du secteur en termes réels et, finalement, une stabilisation du revenu par actif agricole. En cas de prix élevés se maintenant jusqu'en 2012, c'est une amélioration générale des indicateurs de revenus qui apparaît.

Si l'orientation globale semble donc plus favorable que ne l'était l'orientation donnée par la PAC de «l'Agenda 2000», le COPEIAA a relevé plusieurs préoccupations :

- le soutien public au secteur agricole reste encore majoritairement fondé sur la préférence communautaire, avec le danger d'une remise en cause par les négociations commerciales multilatérales ou bilatérales ;
- la relative extensification de la production de viande bovine, avec des prix en hausse, rend le secteur encore plus sensible à la concurrence internationale ;
- paradoxalement, l'euphorie créée par la demande sur les grandes cultures risque de masquer les questions posées en matière de coûts de production (charges de mécanisation, productivité apparente des intrants) et en matière de dépendance aux aides directes (*cf.* « Le poids des aides directes dans le revenu »), pour ne pas citer ici le débat sur les effets d'une reprise de l'intensification sur l'environnement.

En outre, la PAC issue des réformes de 2003-2005 pose un problème du fait de l'hétérogénéité de la mise en œuvre des DPU d'un État membre à l'autre. D'après une étude⁽¹⁾ du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER), on peut schématiquement regrouper les États membres selon deux axes :

- pour le découplage, entre un recouplage maximal (France, Espagne, Portugal) et un découplage total (Allemagne, Royaume-Uni, Irlande, Italie) ;
- pour la mutualisation des aides, entre le modèle sur la base historique des paiements, choisi par les pays « méditerranéens », et le modèle régionalisé, adopté par la plupart des pays d'Europe du Nord.

Ceci ne fait que confirmer le clivage ancien, au sein de l'Union européenne, entre un « Nord » souhaitant lutter contre une occupation trop intensive de l'espace *via* des mesures environnementales, et un « Sud » qui vise, au contraire, à une meilleure occupation de territoires vastes. La latitude laissée aux États membres apparaît rétrospectivement comme un mal nécessaire à l'obtention d'un compromis politique. Pour autant, force est de constater que cela a abouti à une forme de « renationalisation » de la PAC, non en termes de financement, mais bien en termes d'outils d'intervention. On peut donc s'interroger sur les conséquences de cette application hétérogène, sous l'angle des

(1) Mise en œuvre de la réforme de la PAC. Rapport de mission dans huit États membres de l'Union européenne. Octobre 2006.

distorsions de concurrence potentielles et de la pérennité des dispositifs nationaux durant les années à venir.

Au plan national, plusieurs interrogations se manifestent sur le système des DPU :

- complexité de la mise en œuvre;
- répartition « inégalitaire » car fondée sur des références historiques;
- effet sur le prix des terres;
- effet sur la déprise agricole, notamment dans les zones les moins productives;
- effet de « barrière à l'entrée » des jeunes dans la profession.

Plusieurs analyses, conduites notamment par l'INRA et débattues au sein du COPEIAA, fournissent quelques éléments de réponse à ces questions.

Ainsi, la mise en place des DPU n'induit que peu de changement, en matière d'installation des jeunes, par rapport à la PAC d'avant 2003. Le dispositif rend marchand un « droit d'accès au soutien » non marchand qui pré-existait (« pas de porte »), si bien que la valeur économique des exploitations n'est pas modifiée. S'agissant de la déprise agricole, il faut rappeler que le choix du recouplage partiel fait par la France répondait à ce souci. En fait, deux problématiques doivent être distinguées, celle du maintien de la production et celle de l'occupation agricole des terres. Pour cette dernière, la « contrainte d'activation des DPU » (liaison entre le DPU et la terre) constitue une réponse pour les cultures, mais beaucoup moins pour l'élevage, d'où la tendance à l'extensification vue ci-dessus. Pour la production, tout dépend en fait du niveau de prix pour les cultures, alors que pour l'élevage, entrent également en jeu la pénibilité du travail, et les objectifs nationaux d'entretien des paysages dans les zones d'herbe.

Sur la question de l'impact des DPU sur le prix des terres, il convient de rappeler que les aides directes, mises en place en 1992, se sont fortement capitalisées dans le prix des terres, pour les grandes cultures et, pour les ruminants, dans la valeur du cheptel. Pour les DPU, une étude de l'INRA montre que la capitalisation sera légèrement moindre qu'après la réforme de 1992 ; les transferts de DPU sans terre resteront modestes.

La question de la distribution inégalitaire des DPU demeure beaucoup plus épineuse : même si on observe en effet une forte hétérogénéité entre les régions et selon la taille de l'exploitation, on ne peut prôner une mutualisation des DPU sans définir très strictement les

objectifs d'une telle mesure. En outre, même avec des valeurs unitaires de DPU « homogénéisées » à l'hectare, par région ou par département, les versements aux exploitants resteraient fonction de la taille des exploitations.

In fine, le COPEIAA estime que ces interrogations indiquent le besoin d'une refondation de la légitimité des aides directes, en leur donnant une finalité à la fois économique et environnementale. En ceci, elles resteront indissociables de la conditionnalité, même si le contenu de celle-ci est modifié. Le système des DPU évoluera nécessairement, mais forcément lentement, étant donné le poids des aides dans le revenu des agriculteurs (*cf.* « Le poids des aides directes dans le revenu »). Enfin, ce système ne saurait constituer le seul instrument de la politique agricole de l'après 2013 ; des instruments de gestion des marchés, et de gestion des risques de marché, seront également nécessaires.

Chapitre 3

Questions environnementales et innovations techniques

L'inévitable adaptation au changement climatique

Les connaissances dans les scénarios climatiques du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) se sont affinées. Il apparaît maintenant certain que les efforts fournis au niveau international permettront au mieux de freiner l'accroissement des émissions de gaz à effet de serre (GES), sans empêcher le réchauffement climatique⁽¹⁾. Avec les dangers que représentent les phénomènes de canicule et de sécheresse, rechercher les modalités d'adaptation de l'agriculture paraît incontournable. En France, comme dans toute l'Europe du Nord, à mesure que le changement climatique s'amplifiera, les impacts négatifs (exemple : une hausse du CO₂ pourrait réduire la teneur en protéines et en micronutriments des grains et des fourrages) l'emporteront sur les bénéfiques qui auront pu apparaître en premier lieu (exemple : avec l'augmentation de la teneur en CO₂, rendements de certaines cultures accrus de 10 à 15% et limitation des pertes en eau des plantes). En outre, les effets seront contrastés en fonction de l'altitude et de la latitude ; ainsi une hausse des rendements de blé tendre pourrait survenir dans la partie Nord du pays, alors qu'au Sud, le maïs, la vigne, les arbres fruitiers et les fourrages souffriraient d'un climat devenu plus sec.

Impacts du changement climatique

Certains effets du dérèglement climatique sont déjà perceptibles en France : élévation de 0,9 °C en un siècle de la température moyenne annuelle, retrait des glaciers, sécheresses et canicules plus fréquentes, etc.

Les dernières estimations des différents scénarios étudiés prévoient un réchauffement global de l'air en surface de 1,8 °C pour le scénario le plus bas (dans une fourchette de vraisemblance de 1,1 à 2,9 °C), à 4 °C pour le scénario le plus élevé (dans une fourchette de vraisemblance de 2,4 à 6,4 °C), à l'horizon 2090-2099 relativement à 1980-1999 (GIEC – *op. cit.* note de bas de page).

(1) GIEC – groupe de travail I, « Résumé à l'attention des décideurs – contribution au 4^e rapport », février 2007.

L'agriculture fait partie des secteurs les plus concernés. En effet, l'enrichissement de l'atmosphère en gaz carbonique stimule la photosynthèse, si bien qu'il favorise *a priori* le développement végétal. Cependant, l'augmentation de l'activité photosynthétique devrait être affectée par des températures excessives en été et des déficits hydriques résultant des tendances de la pluviométrie (sécheresses). Les cultures d'été seront vraisemblablement davantage touchées que celles d'hiver et de printemps, car les tensions vont s'accroître sur l'irrigation et la répartition des ressources en eau à cette saison, en particulier dans le Sud de la France.

L'élevage sera aussi concerné, puisque les prairies et les systèmes de production fourragers sont très sensibles à l'insuffisance hydrique (*cf.* la canicule de 2003). Le déficit en fourrages serait de plus en plus fréquent en été, et les périodes de pâturage plus précoces au printemps et plus longues en automne. Par ailleurs, des risques apparaissent sur l'émergence d'éventuelles nouvelles maladies animales ou la ré-émergence de maladies que l'on pensait maîtrisées.

Les différentes voies de l'adaptation : sur place

Des adaptations sont déjà en cours, comme le montre l'avancement de certaines dates de semis ou de vendanges, en raison du décalage des cycles biologiques. Cependant, le renforcement du réchauffement climatique impliquera des modifications plus profondes.

En ce qui concerne les systèmes agricoles annuels, une marge d'adaptation paraît possible en mobilisant l'expertise agronomique. La sélection de variétés appropriées au nouveau contexte (plus tardives, plus résistantes à la chaleur et/ou à la sécheresse, etc.) est l'un des volets sur lesquels il faudra judicieusement agir, afin d'exploiter au mieux la variabilité génétique.

Parallèlement, certaines pratiques agricoles devront être adaptées, telles que :

- revoir les assolements (exemple : tendance à préférer le tournesol ou le sorgho au maïs, en particulier dans le sud et le sud-ouest, pour des questions d'économie d'eau) ;
- mettre au point de nouvelles pratiques avec l'ajustement du calendrier des cultures et des techniques culturales (fertilisation, irrigation, non-labour) ;
- prendre en compte le développement ou l'émergence de maladies et de ravageurs.

En matière d'élevage et de systèmes fourragers, quelques pistes supplémentaires peuvent être mentionnées :

- allonger la saison de pâturage pour bénéficier d'une croissance potentielle accrue de l'herbe au printemps et à l'automne ;
- mieux utiliser les légumineuses fourragères, dont le potentiel de production sera accru, grâce à l'augmentation du CO₂ atmosphérique et au réchauffement ;
- adapter les bâtiments d'élevage pour limiter les impacts de la canicule sur les performances animales ;
- favoriser les prairies à biodiversité plus élevée, comme assurance vis-à-vis de la variabilité du climat.

Par ailleurs, des techniques ayant pour principal objet de limiter les émissions de gaz à effet de serre peuvent aussi se révéler propices à la dynamique d'adaptation :

- diminuer l'emploi d'engrais, pratiquer le non-labour, rechercher l'efficacité énergétique des machines agricoles ;
- conserver et accroître les stocks de carbone dans la matière organique des sols prairiaux, afin de contribuer à la lutte contre l'effet de serre.

Pour autant, les préconisations n'en restent pas moins complexes en raison d'un ensemble de considérations à prendre en compte (cycle cultural, bilan hydrique et azoté, stress biotique, échelle d'organisation, etc.). Si la recherche agronomique doit être mobilisée au plan national, des adaptations et des solutions originales devront être élaborées localement.

Les différentes voies de l'adaptation : des déplacements

Si d'une façon générale, l'acclimatation des grandes cultures, ainsi que des prairies et de l'élevage, devrait trouver des solutions techniques, il risque de ne pas en être de même pour les cultures pérennes, dont la capacité d'adaptation paraît moins grande. Elle se ferait sur une durée plus longue, de l'ordre de dix à vingt années. D'ores et déjà, se pose la question du choix des arbres fruitiers selon la région.

L'avancée généralisée de la phénologie peut poser des problèmes de risque de gel au moment de la floraison et de qualité par avancée des stades sensibles. Un réchauffement de 1°C équivaut à un déplacement des cultures de l'ordre de 180 km vers le Nord ou de 150 m en altitude. Une remontée accrue de certaines productions vers le Nord, avec une potentielle introduction de cultures nouvelles, serait

donc à envisager. Si cela se concrétise, un vrai décalage peut se créer entre l'évolution du climat et les cahiers des charges actuels de certaines productions. Pour les appellations d'origine contrôlées (AOC), il semble alors difficile d'assurer la continuité de la production des produits liés à une zone d'origine ou à un terroir. Dans ces conditions, les répercussions économiques pour les régions seraient à craindre.

Le changement climatique est devenu un fait incontestable et l'agriculture est un des secteurs les plus concernés. Les modifications climatiques vont en effet modifier sensiblement le fonctionnement de la végétation cultivée et auront des impacts sur les productions animales. Face aux risques, et aux incertitudes sur l'ampleur des ruptures à prévoir, le GIEC précise qu'il faudra utiliser toute « *la gamme des moyens d'adaptation* » à disposition : technologie, comportement, gestion, politique. Néanmoins, l'adaptation, qui vise à réduire la vulnérabilité de l'agriculture aux conséquences du changement climatique, ne viendra pas à elle seule à affronter tous les impacts. Le portefeuille de mesures doit aussi viser à l'atténuation, c'est-à-dire essentiellement à réduire les émissions anthropiques de gaz à effet de serre (GES); ceci fait partie de l'amélioration de la performance environnementale de l'agriculture.

Pour une amélioration de la performance environnementale de l'agriculture

Le bilan effectué plus haut (*cf.* « » Un bilan environnemental en demi-teinte «) a mis en évidence la nécessité de l'évolution de la production agricole dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement, tout en restant productive. La question de la durabilité de la production agricole apparaît fondamentale aux membres du COPEIAA, même dans un contexte économique particulier de hausse des prix agricoles. En effet, avec des prix élevés, les incitations à limiter les pressions sur le milieu naturel sont moindres dans la mesure où les agriculteurs auront moins d'impératif à optimiser leurs facteurs de production, notamment par une rationalisation de la consommation d'intrants.

Cependant, le renchérissement du coût de l'énergie (*cf.* rapport 2006 du COPEIAA) va continuer à exercer une pression à la hausse sur les intrants agricoles, qu'il s'agisse des engrais azotés, dont le prix

est directement fonction du prix de l'énergie, des autres engrais (coûts de l'extraction et de transport), ou encore de l'énergie directement consommée par les exploitations. On n'échappera donc pas à une remise en cause des pratiques agricoles actuelles, ne serait-ce que sous cet angle économique.

Comme indiqué dans le premier chapitre, les enjeux de la performance agri-environnementale portent sur la gestion de la ressource en eau, à la fois sous l'angle qualitatif et quantitatif, la protection de l'air, la protection des sols ainsi que la préservation des paysages et de la biodiversité.

Des stratégies «gagnant-gagnant»

Les exigences environnementales sont trop rapidement associées à des coûts additionnels imposés aux producteurs et à une baisse de compétitivité sur les marchés, national et international. Cette posture doit être remise en cause si l'on considère au contraire que la pollution est souvent associée à une utilisation peu efficace des ressources (matières premières, énergie...) et génératrice de coûts. Ainsi, les éventuels «coûts immédiats» des politiques environnementales pourront être compensés par l'élimination des sources de gaspillage, obtenue grâce à l'innovation technique.

De telles stratégies «gagnant-gagnant» ont deux types d'impacts. D'une part elles créent des opportunités pour augmenter les revenus, à travers un meilleur accès à certains marchés, une différenciation des produits et la diffusion de technologies propres. D'autre part, ces politiques peuvent permettre de réduire les coûts des matières premières, des intrants et de l'énergie, voire les coûts du capital et du travail.

En ce qui concerne les opportunités de nouveaux bénéfices, on peut par exemple citer les produits issus de l'agriculture biologique qui offrent au consommateur une différenciation liée aux caractéristiques environnementales des processus de productions. Tout processus de différenciation des produits, par le respect d'un cahier des charges particulier, ou de différenciation des exploitations, par une certification, va dans le même sens.

En ce qui concerne les opportunités de réduction de coûts associées aux politiques agri-environnementales, de nombreuses possibilités s'offrent aux producteurs : l'optimisation de la fertilisation, du désherbage et de l'utilisation des terres, les pratiques de conservation

des sols et notamment les pratiques de non-labour, ainsi que l'utilisation des résidus (lisier, graisses ou carcasses animales, pailles...) comme source d'énergie ou de valorisation industrielle.

D'autre part, les exigences environnementales constituent des arguments supplémentaires à la justification des soutiens publics aux productions agricoles (cf. « Voies et modalités d'évolution des aides directes »).

Le COPEIAA estime cependant nécessaire de conduire des études économiques à l'échelle de l'exploitation, comme à l'échelle des filières, pour illustrer plus précisément les bénéfices supplémentaires que peuvent fournir les pratiques plus respectueuses de l'environnement. De plus, il est nécessaire de renforcer les capacités de suivi de l'évolution du milieu naturel et des pratiques agricoles, ne serait-ce que pour rendre compte, au niveau de la communauté nationale, des politiques mises en œuvre et des progrès réalisés. Un effort de développement et de diffusion d'indicateurs agri-environnementaux apparaît donc indispensable.

Vers une agriculture écologiquement intensive

L'hyper intensification n'étant pas la solution aux questions soulevées au chapitre premier, le COPEIAA s'est intéressé à des modes de productions alternatifs : l'agriculture de conservation, provenant de la « révolution doublement verte », et les pratiques intégrées. Une agriculture qualifiée « d'écologiquement intensive » a pour principe d'utiliser les mécanismes du vivant pour en intensifier le fonctionnement (par exemple augmenter la fertilité des sols avec des apports organiques et améliorer le recyclage des matières organiques) et de s'inspirer du vivant pour créer des techniques « propres », intégrables dans les écosystèmes, et efficaces, à l'échelle de la molécule, de la parcelle et du paysage.

Au niveau de la parcelle, il s'agit notamment de maintenir une fertilité « écologiquement intensive », utilisant la faune des sols. L'agriculture a progressivement remplacé la forêt, mais la matrice de fonctionnement écologique de l'agriculture est issue de celle de la forêt, qui assure une production élevée de biomasse en continu. L'agriculture « écologiquement intensive » propose d'utiliser au mieux cette matrice en « intensifiant » son fonctionnement, tout en réduisant les apports, qui restent nécessaires, en énergie et en intrants. Les techniques passent par une réduction du travail du sol, qui permet aussi de réduire les consommations d'énergie, et de limiter l'effet du ruissellement grâce

aux couvertures végétales. Cela permet également de limiter la libération, par le labour des sols, d'importantes quantités de gaz carbonique. On privilégie dès lors le semis direct, associé à des couvertures mortes (mulch) et vivantes du sol. Ces techniques écologiques de substitution sont déjà utilisées à large échelle dans certains pays, notamment au Brésil, en milieu tropical, et en Australie, dans les zones de grandes cultures méditerranéennes « *ley farming* ». En France, le semi direct se développe, tout comme l'utilisation de mulchs vivants ou encore les techniques valorisant le travail des vers de terre.

Les techniques de « l'agriculture intégrée » reposent sur l'optimisation des méthodes classiques de production en mobilisant des techniques alternatives, comme la lutte biologique (confusion sexuelle, introduction de mâles stériles dans les populations d'insectes...), la résistance génétique, les systèmes de culture et de gestion des paysages prophylactiques (mélanges variétaux, densité de semis réduites, entretien de zones refuges pour auxiliaires des cultures...). L'agriculture intégrée ne s'interdit pas d'utiliser des méthodes chimiques de lutte contre les bioagresseurs lorsqu'il n'apparaît pas de problèmes pour la sécurité alimentaire ni pour l'environnement, mais vise à économiser une partie des engrais azotés, notamment par des rotations raisonnées, à mieux conserver l'eau à l'échelle de la parcelle, à limiter les pollutions des engrais (répartition des doses, bandes enherbées...).

À l'échelle du paysage, ces orientations techniques doivent améliorer et gérer les services écosystémiques de la nature (par exemple, la filtration de l'eau, les pollinisations et le recyclage par les plantes des nutriments lessivés par les pluies). Pour ce faire, il est nécessaire de développer des « infrastructures écologiques » à l'échelle de l'exploitation agricole, de groupes d'exploitations ou encore des bassins versants : réintroduction d'arbres, de haies technologiques, agroforesterie, aménagement des cours d'eau, etc.

Les techniques pour une agriculture à la fois saine sur le plan de l'environnement et demeurant très productive sont en fait connues depuis près de trente ans. Mais le COPEIAA note qu'un considérable effort de recherche doit être aujourd'hui consenti, qui place l'écologie scientifique au cœur du progrès des connaissances. Par ailleurs, pour qu'une technologie progresse, il faut un « mouvement positif », c'est-à-dire une presse réceptive au sujet et des personnalités reconnues et porteuses des innovations. Enfin, la réussite de cette évolution vers des technologies durables dépend avant tout de l'implication des agriculteurs, qui doivent, à leur tour, pouvoir disposer d'un appareil de formation et de vulgarisation agricole efficace. Le COPEIAA signale

que, pour un pays comme la France, cela suppose des investissements de grande ampleur, sans doute comparables à ceux consacrés ces vingt dernières années au remembrement agricole.

Au niveau des exploitations agricoles, si un soutien financier est apporté par les pouvoirs publics, ce devra être sous forme contractuelle, vis-à-vis des agriculteurs individuels ou de leurs groupements, dans la démarche de refondation du pacte entre l'agriculture et la Nation (*cf.* «La gestion des risques économiques»).

Nouvelles pratiques agricoles et technologies d'avenir

L'évolution des pratiques agricoles qui est envisagée au paragraphe précédent, n'est pas synonyme de retour à des techniques anciennes et peu productives. Cette évolution devra nécessairement tenir compte, et tirer parti, des nouvelles technologies, qui se trouvent encore pour partie au stade de la recherche.

Si l'on reprend la formule de Joël de Rosnay, dans son livre récent intitulé, *2020 : les scénarios du futur*, les technologies, quoique combinées entre elles, se classeront suivant quatre axes : info, bio, nano et écotechnologies.

Technologies nouvelles de l'information et de la communication

Les applications des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) en agriculture incluent, potentiellement, la possibilité pour les exploitants agricoles d'effectuer un certain nombre d'opérations à distance sur leur exploitation.

En ce qui concerne l'utilisation d'internet, l'agriculture n'est pas un secteur à part : les agriculteurs s'équipent en internet à la même vitesse que le reste de la population française, tant pour des raisons professionnelles que personnelles.

Pour les producteurs comme pour tous les opérateurs du monde agricole, internet permet d'économiser du temps et de mieux communiquer, et in fine de gagner en productivité. Ainsi, la messagerie électronique accélère le rythme des échanges et modifie la façon

de travailler de ses utilisateurs. Pour l'agriculteur, la consultation en ligne des informations météorologiques, des avertissements d'attaques parasitaires, des cours des principaux produits, représente une nouvelle façon de travailler. Le partage des données concernant l'exploitation, par exemple entre le ou les exploitants et le réseau de conseillers est vraisemblablement appelé à se généraliser. Modernisant la vente par correspondance, Internet est aussi un outil commercial qui élargit le paysage du commerce traditionnel, pour ne pas parler du suivi des marchés à terme.

Cependant, si internet améliore les contacts professionnels, il n'est pas un outil miracle : il ne remplacera pas le lien direct nécessaire pour faire naître les partenariats, commerciaux ou techniques, qui constitueront l'environnement immédiat des exploitations.

Technologies nouvelles en génomique végétale

Il convient en premier lieu de rappeler que l'amélioration des plantes est une activité millénaire, fondée sur la modification de caractéristiques de plantes natives. La difficulté est que certaines des caractéristiques les plus intéressantes pour l'agriculteur (rendement, précocité...) sont codées par un grand nombre de gènes, jusqu'à soixante. Il existe aujourd'hui quatre grandes sources d'amélioration des plantes : les croisements entre variétés cultivées ; les croisements interspécifiques (contournement des barrières de reproduction) ; la transgénèse de gènes d'espèces végétales ; enfin la transgénèse de gènes issus d'autres règnes, bactéries, virus et animaux (notamment pour la production de médicaments et d'anticorps).

La génomique, c'est-à-dire l'analyse de l'ADN pour identifier la localisation des gènes donnant lieu à l'expression d'un caractère, est aussi importante dans le domaine biomédical que dans le domaine agronomique. Pour l'amélioration des plantes, toute une palette de technologies est utilisée pour identifier les gènes intéressants, et assembler les allèles performants dans une lignée élite : analyse des phénotypes, analyse quantitative trait locus (QTL), rétrocroisements avancés, sélection assistée par marqueurs, clonage positionnel, séquençage génomique, déséquilibre de liaison, génotypage à haut débit, *tilling* et génétique réverse, transgénèse. Ces technologies évoluent au demeurant très vite.

La transgénèse ne constitue ainsi qu'une technologie parmi beaucoup d'autres, mais donne lieu à de très vifs débats.

Les plantes génétiquement modifiées (PGM) couvrent aujourd'hui une centaine de millions d'hectares à travers le monde, avec une croissance soutenue, aussi bien dans certains grands pays développés (principalement USA, Canada, Australie) que dans un petit nombre de pays émergents (Brésil, Argentine, Inde, Chine, etc.). Ces derniers investissent beaucoup en recherche et développement. Le phénomène ne concerne véritablement, à l'échelle planétaire, que quatre plantes (soja, maïs, coton, colza), deux traits de caractère (résistance à un herbicide, résistance à un insecte) et cinq entreprises multinationales du secteur des semences. C'est bien ce qui constitue l'essentiel du problème de l'acceptation des PGM par le public.

En effet, longtemps restées une affaire de spécialistes, les plantes génétiquement modifiées sont entrées dans les « arènes publiques », médiatiques, politiques, juridiques et économiques depuis 1996. En France, ceci est intervenu dans un contexte général de remise en cause de la capacité de contrôle de l'État et de perte de confiance des citoyens dans le diagnostic des experts scientifiques (affaires du nuage radioactif de Tchernobyl, du sang contaminé, de la « vache folle », etc.). Au problème du risque, rejeté car perçu comme un risque subi, s'ajoutent la question des bénéfices attendus des PGM, jugés minces voire nuls par les consommateurs, ainsi que le problème délicat de la séparation des filières. Un débat vif se porte également sur la perception de l'innovation sur le vivant, ainsi que sur la question des brevets et des monopoles. En Europe, l'opinion publique est ainsi aujourd'hui globalement opposée aux plantes génétiquement modifiées. Selon un sondage CSA réalisé en septembre 2006, 86 % des Français étaient favorables à une interdiction des PGM.

Or, on peut penser que des plantes génétiquement modifiées offrent des perspectives pour répondre aux besoins des prochaines années : l'augmentation des rendements de plantes alimentaires face aux questions de la sécurité alimentaire mondiale et à la nécessité de réduire la consommation d'intrants chimiques ; l'élaboration de nouveaux médicaments ; la résistance des plantes à des déficits hydriques. La France ne peut rester à l'écart du progrès scientifique. Par ailleurs, avec le développement des PGM dans les pays concurrents, la question de la compétitivité de certaines productions françaises sur le marché mondial se pose avec acuité.

Le COPEIAA en infère que la poursuite des recherches publiques dans le domaine des biotechnologies est nécessaire pour trois raisons : préserver la capacité de recherche et d'expertise de la France dans ce domaine ; approfondir l'analyse des risques et des bénéfices,

pour creuser les conditions de la compatibilité entre PGM et pratiques culturelles respectueuses de l'environnement ; ne pas laisser le champ de l'innovation en la matière entièrement gouverné par des firmes multinationales.

Ainsi l'INRA s'est engagé, en juin 2007, à développer des méthodes et des techniques qui renforcent l'efficacité des biotechnologies végétales. Les innovations soutenues par l'institut en matière d'amélioration des plantes, viseront des cibles d'intérêt collectif qui répondent à des défis décisifs pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement. La transgénèse sera envisagée, sur la base d'une évaluation comparative par rapport aux autres innovations possibles, lorsque ces autres alternatives ne seront pas satisfaisantes.

Le COPEIAA recommande en parallèle que des efforts soient consentis pour assurer un débat public informé et permanent. En premier lieu, la mise en place du Comité de biovigilance (prévu par le Code rural mais pas encore constitué) doit permettre une évaluation indépendante, et en continu, des effets des cultures de PGM en plein champ. En second lieu, pour combler le déficit de communication sur les PGM existant entre la recherche, la société civile et les pouvoirs publics, il serait utile de constituer un groupe permanent sur les biotechnologies végétales au sein de la Commission nationale du débat public (CNDP), chargé de mettre en débat les résultats de la recherche et d'émettre des avis sur les PGM dans une perspective d'évaluation des risques et des avantages.

Enfin, comme il faut garantir aux consommateurs un libre choix entre les produits issus des différentes filières, des règles de coexistence des filières PGM et non PGM doivent être fixées. On peut penser à des mesures volontaires de coexistence au travers d'accords interprofessionnels, qui pourraient entre autres fixer : les distances de coexistence entre cultures PGM et non PGM avec la prise en compte des intérêts de l'agriculture biologique, la transparence et l'information des agriculteurs voisins de culture de PGM, la prise en charge du coût des analyses des filières non PGM.

Technologies de l'agriculture de précision

Ces technologies sont fondées sur l'utilisation des satellites. La télédétection, les systèmes d'information géographiques et les techniques *Global Positioning System* (GPS), qui s'appuient sur les outils informatiques, les images numériques et les techniques de traitement de ces

images, sont des outils potentiellement puissants pour une agriculture de précision, permettant l'optimisation de l'utilisation des intrants.

Concrètement, les techniques de télédétection sont amenées à prendre de l'importance dans les champs suivants :

- inventaire des zones agricoles, des sols et des ressources en eau ;
- évaluation des dommages causés par des inondations ou d'autres calamités agricoles ;
- prévision des rendements des cultures ;
- évaluation de l'état des cultures, et des impacts des activités agricoles.

Combinées à des données agrométéorologiques, les prévisions de rendement permises par les techniques de télédétection sont de nature à piloter finement les pratiques culturales (niveau de fertilisation, irrigation, utilisation des produits phytosanitaires).

L'inventaire des sols (cultivés et non cultivés) et des ressources en eau par télédétection, combiné à d'autres sources de données (temporelles notamment), pourrait faciliter certaines opérations, comme l'évaluation de la performance des systèmes d'irrigation, la prévision des phénomènes de ruissellement consécutifs à la fonte des neiges, l'évaluation des baisses de capacité des retenues d'eau, la priorisation des traitements à réaliser au sein des bassins versants, la prospection et l'exploitation d'eaux souterraines, la surveillance de la distribution spatiale et temporelle des précipitations, pour ne citer que quelques exemples d'applications.

Les exemples évoqués ci-dessus démontrent les intérêts multiples des techniques de télédétection. Leur utilisation permet de répondre en partie aux objectifs de l'agriculture de précision, à travers l'optimisation des pratiques culturales et la réduction de leurs effets négatifs sur l'environnement (préservation des sols notamment), l'économie de temps et d'énergie.

Nanotechnologies

Les nanotechnologies recouvrent une gamme disparate de technologies sans rapport entre elles, qui concernent différentes disciplines scientifiques incluant la chimie, la science des matériaux, la physique, les sciences biologiques, la médecine et les sciences de l'environnement. Le seul point commun de ces technologies réside dans la taille des matériaux manipulés : l'échelle nanométrique est comprise entre 100^onm et

0,2°nm. Les nanotechnologies sont porteuses de nombreuses promesses et pourraient révolutionner les sciences et les techniques, en permettant de contrôler des phénomènes et des propriétés à cette échelle.

Ces technologies sont susceptibles de concerner plusieurs domaines de l'agriculture. Une première application serait la décontamination (« nano-remédiation ») des terres agricoles : des nanomatériaux pourraient être utilisés comme filtres environnementaux ou bien comme capteurs directs de polluants. D'autres applications pourraient être la vaccination de plantes, ou bien encore la création de PGM dont le pollen ne serait pas transgénique, avec l'utilisation de nanoparticules pour agir au cœur des plantes.

En 2007, les nanomatériaux demeurent le produit d'une technologie encore peu répandue. Dans tous les cas il serait naïf de considérer qu'ils pourraient permettre de décontaminer les eaux et d'éliminer un certain nombre de pathogènes, sans induire d'effets secondaires. On doit également se garder d'une attitude consistant à considérer que les nanomatériaux dispenseraient l'agriculture d'efforts directs de réduction des polluants. Enfin, il est clair qu'une intégration réussie des nanomatériaux dans la société supposera la démonstration de leur efficacité, mais aussi celle de leur parfaite innocuité (vis-à-vis de la santé humaine et de l'environnement).

Le potentiel de ces nouvelles technologies apparaît à bien des égards considérable, mais l'effort de recherche, notamment public, reste très important, tant au plan strictement technique qu'économique, avec des évaluations coûts/bénéfices et le souci de la compatibilité entre ces technologies et les pratiques agricoles favorables à l'environnement. Les applications à l'agriculture sur une grande échelle, seront bien évidemment fonction de leur acceptation par la société, tant il est vrai qu'elles peuvent provoquer des « peurs », en matière de risques pour la santé humaine. La relation étroite avec la société, et la communication en la matière constitueront des éléments importants.

Chapitre 4

Propositions pour l'évolution de la politique agricole

Les pressions au changement des modes de soutien

L'accord sur les perspectives financières de décembre 2005 a stabilisé le cadre financier de la PAC issue des réformes de 2003-2005. Ce cadre est fixé jusqu'en 2013 mais il est soumis à un ré-examen lors d'une « clause de rendez-vous » du budget communautaire en 2009 : celle-ci sera précédée par un « bilan de santé » de la PAC, annoncé depuis de longs mois par la Commission, en 2008.

L'architecture de la PAC actuelle est certainement défendable : aides directes au revenu majoritairement découplées, donc avec peu d'effets « distorsifs » sur les marchés internationaux ; conditionnalité des aides, notamment par rapport à l'environnement ; prise en compte des questions de développement rural à travers le deuxième pilier ; dispositif de maîtrise budgétaire ; réduction progressive des restitutions à l'exportation du fait des baisses des prix garantis. Mais de fortes pressions, et de fortes critiques, s'expriment, qui ne permettent pas d'envisager le *statu quo* comme une hypothèse plausible.

Le COPEIAA a ainsi distingué quatre facteurs externes d'évolution de la PAC :

- Les négociations commerciales multilatérales

Il semble bien qu'il ne faille pas jouer à l'excès la carte d'un échec du cycle de Doha. Qu'il soit conclu en 2009, ou que sa conclusion soit repoussée à 2011 ou 2012, il comportera une composante agricole qui pèsera sur l'agriculture européenne. C'est bien évidemment en matière d'accès au marché, et donc d'affaiblissement de la préférence communautaire, que le futur accord touchera les filières agricoles, et surtout celles dont les prix intérieurs européens resteront supérieurs aux prix mondiaux (les produits animaux sont les premiers concernés).

- La pression budgétaire interne à l'Union européenne

Dans la continuité des débats de 2005 sur les perspectives financières 2007-2013, on a tout lieu de penser que la PAC continuera d'être critiquée pour sa part trop importante du budget communautaire. Le montant des aides du premier pilier, financé à 100% sur fonds communautaires, sera jugé excessif dans un contexte de prix en hausse sur les marchés internationaux (*cf.* « L'agriculture européenne dans les marchés mondiaux »).

- La contestation de la légitimité des aides directes

La justification des aides directes par les baisses des prix garantis, dont les premières remontent à 1992, s'estompe de toute façon avec le temps, que les prix de marché évoluent à la hausse, ou pas. La deuxième question ici posée est celle de la répartition des aides entre les exploitations, que l'on peut juger inéquitable car fondée sur des références historiques qui perdront de leur signification avec le temps.

Enfin, d'aucuns ne manquent pas de soulever le problème de la justification sociale de ces aides, destinées à la satisfaction du seul objectif du soutien des revenus d'une catégorie socioprofessionnelle particulière.

- Les dimensions environnementale et sociétale

L'exigence sociétale d'une agriculture respectueuse de l'environnement, d'autant plus justifiée que le secteur bénéficie de soutiens publics, ne peut aller qu'en croissant. Les citoyens européens attendent des résultats en termes de réduction des pollutions d'origine agricole comme en termes de maintien de la biodiversité et des paysages. Le public doit de plus être objectivement informé, car les moyens mis en œuvre (conditionnalité des aides directes d'une part et mesures agri-environnementales d'autre part) ne permettront sans doute pas d'obtenir des résultats visibles dans des délais rapprochés.

Au-delà des problématiques d'adaptation aux effets du changement climatique, la contribution de l'agriculture à la réduction des émissions de gaz à effet de serre constitue un atout pour le secteur, à condition bien sûr que les bilans énergétique et environnemental soient positifs.

Enfin, en matière alimentaire, dans l'Union européenne, la demande sociétale porte sur une sécurité sanitaire garantie (exigence du risque zéro) et sur une qualité organoleptique élevée. Malgré le capital de confiance des Français envers les agriculteurs, tout accident sanitaire peut être imputé à la production agricole alors que les responsabilités sont, en tout état de cause, partagées dans les filières.

Voies et modalités d'évolution des aides directes

La première voie d'évolution du dispositif des DPU que le COPEIAA a analysée est intitulée « *bond scheme* » par ses partisans. Il

s'agit de supprimer le lien entre les superficies et les paiements uniques, de telle sorte que ces derniers deviennent des actifs financiers librement échangeables, éventuellement avec une durée limitée. Un tel schéma a été élaboré par la Banque CitiGroup. Les paiements uniques quitteraient alors, au moins en partie, la sphère agricole, et l'on assisterait à la fin de mesures de soutien aux revenus agricoles, et vraisemblablement à une diminution drastique du budget agricole communautaire. Cette voie d'évolution doit être fermement repoussée, ce qui revient à dire que le lien entre les DPU et les superficies (la « *contrainte d'activation* » en vocabulaire technique) doit être maintenue.

La deuxième voie d'évolution étudiée par le COPEIAA vise à répondre aux objectifs d'occupation de l'espace et de protection de l'environnement (*cf.* « Objectifs majeurs et attentes sociétales »), sans négliger toutefois l'importance des aides dans le revenu des agriculteurs. Il s'agit d'une évolution vers une forfaitisation des aides à l'hectare, assorties d'une conditionnalité essentiellement environnementale, soulignant ainsi la légitimité des transferts publics en contrepartie de services non-marchands en matières environnementale et territoriale. On peut *a priori* évoquer le respect de bonnes pratiques agricoles et environnementales adaptées aux terroirs, plutôt que le respect d'un ensemble de directives européennes à large spectre. Bien évidemment, les DPU continueraient à être liés à la terre, pour leur versement, et on devrait continuer à limiter les transferts de DPU sans terre.

Une telle évolution ne peut bien entendu être que progressive, et c'est bien pour cela que la Commission européenne, à l'occasion du bilan de santé de 2008, est susceptible de proposer plusieurs modalités.

En premier lieu, il faut citer la généralisation du découplage total des aides directes, c'est-à-dire la fin de la possibilité de recouplage partiel qui avait été laissée aux États membres en 2003, pour certaines catégories d'aides. Pour la France, les questions posées sont de deux ordres :

- compatibilité du découplage total avec l'objectif de maintien de l'activité agricole sur l'ensemble du territoire;
- effet dépressif possible sur les volumes de production.

Il convient, pour répondre à ces questions, de distinguer les principales productions concernées. Ainsi, dans le secteur des grandes cultures, avec les perspectives de prix de marché plutôt favorables (*cf.* « L'agriculture européenne dans les marchés mondiaux »), le COPEIAA estime que l'option du découplage total est acceptable ; la suppression de l'obligation de jachère, déjà quasiment adoptée à partir de septembre 2007, contrebalancera les derniers effets dépressifs sur la production.

En revanche, on n'évitera pas un renforcement de la tendance à la spécialisation sur les cultures pour lesquelles la France dispose d'avantages comparatifs (blé tendre, colza notamment).

Dans le secteur du lait, l'aide directe instaurée en 2003 étant déjà totalement découplée, il apparaît impossible de revenir en arrière. Ce sont d'autres instruments qui doivent être utilisés, en particulier pour la production laitière des zones de montagne (*cf.* « Instruments de gestion de l'offre et des marchés agricoles »).

Il n'en est pas de même, en revanche, pour l'élevage des ruminants (bovins et ovins) destinés à la production de viande, dont le rôle majeur dans l'occupation des territoires risque d'être mis à mal en cas de découplage total. En outre, il est clair que les structures de production, dans ce type d'élevage spécialisé fréquent dans les zones défavorisées en Europe, ne permettent pas d'atteindre le niveau de compétitivité de zones comme le Brésil ou l'Argentine. Enfin, la prime au maintien du troupeau des vaches allaitantes (PMTVA) conserve un rôle régulateur majeur du marché de la viande bovine. C'est pour l'ensemble de ces raisons que le COPEIAA recommande, soit de maintenir le couplage pour ces primes animales, soit, en cas de découplage de l'ensemble des aides, de les compléter par un dispositif ciblé et territorialisé.

La deuxième modalité d'évolution des DPU est celle de leur plafonnement, souvent présenté comme un moyen d'économiser des crédits communautaires tout en satisfaisant les critiques qui dénoncent « l'aspect scandaleux » des versements les plus élevés. L'expérience des négociations communautaires (celle de 2003 par exemple) montre que le débat tourne très vite court, étant donné l'opposition farouche de certains États membres au principe même du plafonnement, et la difficulté à définir, pour toute l'Union européenne, un « plafond » commun et significatif. On peut en outre penser qu'il serait assez facile, sur le terrain, de contourner une telle mesure, finalement assez grossière.

Plus subtile serait une disposition qui autoriserait les États membres à appliquer une réduction des aides directes perçues par les exploitations avec un taux progressif en fonction des paiements perçus ; en d'autres termes, une réduction dont le taux s'accroît en fonction de la taille des exploitations (par exemple : prélèvement de 5 % sur les exploitations les plus faiblement dotées ; 10 % sur les exploitations moyennement dotées ; 15 % sur les plus fortement dotées). Un tel dispositif, s'il était appliqué dès 2009 :

- faciliterait l'évolution vers la forfaitisation des DPU, en réduisant les écarts dans la distribution effective des paiements entre exploitations ;

- permettrait de répondre aux critiques sur le maintien d'aides élevées dans un contexte de hausse des prix, et ce d'autant plus que l'essentiel des prélèvements concernerait les exploitations de grandes cultures ;
- éviterait le débat sans issue sur le « plafonnement » et pourrait être mis en regard d'une modération du taux de modulation obligatoire (cf. « La gestion des risques économiques ») ;
- prendrait de court les velléités d'effectuer des coupes sèches dans le budget agricole communautaire, en 2009, à la condition que les crédits ainsi prélevés soient utilisés au profit du secteur agricole, par exemple pour financer un soutien public à des dispositifs de gestion des risques de marché (cf. « Instruments de gestion de l'offre et des marchés agricoles ») ;
- constitue une modalité de gestion réversible, puisqu'on peut relever les plafonds lorsqu'on constate une baisse significative des revenus et rendre ainsi aux aides directes leur « effet assurance ».

La troisième modalité d'évolution des DPU existe déjà : il s'agit de la modulation obligatoire, aujourd'hui fixée à un taux de 5% par an des aides du premier pilier, et qui se traduit par un transfert de crédits vers le deuxième pilier. La Commission pourrait certainement proposer, lors du « bilan de santé », le passage progressif à un taux de 10%.

Le COPEIAA estime que, d'un point de vue budgétaire, la France n'a pas intérêt à un trop fort accroissement de la modulation car le passage au deuxième pilier est synonyme de cofinancement et de baisse du « taux de retour » budgétaire. Comme il sera sans doute impossible, en négociation, de s'opposer à une modulation accrue, il faut faire en sorte que les crédits transférés soient utilisés pour le financement de mesures intéressant l'agriculture dans le sens du développement durable, en particulier des mesures agro-environnementales (cf. « L'agriculture, les territoires ruraux et le second pilier de la PAC »).

La quatrième modalité d'évolution des DPU consiste à passer d'un système d'aides directes sur références historiques à un système mutualisé, rendant homogènes, à terme, les montants versés par hectare, selon des modalités voisines de ce qui est mis en œuvre actuellement en Allemagne ou au Royaume-Uni. Ceci consacrerait l'aboutissement d'une démarche de forfaitisation des aides.

Le COPEIAA estime qu'il ne convient pas de se lancer brutalement dans un basculement vers un système « mutualisé » sans avoir

défini auparavant, les objectifs et les résultats escomptés d'une telle démarche. On sait déjà que :

- toute mutualisation se traduirait par des transferts du secteur des grandes cultures vers le secteur de l'élevage ;
- plus l'échelle géographique de la mutualisation est large (de la région à la France entière), plus la redistribution sera notable.

Le passage au découplage total et la mise en place d'un dispositif de prélèvement progressif tel que décrit ci-dessus, permettraient de lisser les écarts dans la distribution effective des paiements dès la période 2009-2013. La mutualisation, qui porte quant à elle sur la valeur des DPU, ne pourrait de toute façon être mise en œuvre que progressivement, sur plusieurs années.

Instruments de gestion de l'offre et des marchés agricoles

Intervention par achats publics sur les marchés

Afin de répondre aux différents objectifs du traité, la PAC mobilise plusieurs types d'instruments économiques :

- les mécanismes utilisés dans le cadre du soutien des prix : intervention par achats publics sur le marché domestique, nécessitant dans le même temps l'existence d'outils de régulation aux frontières, à savoir restitutions aux exportations et droits de douane à l'importation ;
- les instruments de gestion de l'offre mis en œuvre initialement pour lutter contre les excédents : gel de terres et quotas de production ;
- les instruments, plus récents, de soutien direct au revenu : aides couplées et découplées (*cf.* « Voies et modalités d'évolution des aides directes »).

L'efficacité de ces différents instruments doit être étudiée à l'aune de l'ensemble des objectifs qui sont assignés à la PAC, l'un d'entre eux étant explicitement de « stabiliser les marchés ».

Du fait de la faible élasticité de la demande en produits agricoles et des erreurs d'anticipation des producteurs, les prix des produits

agricoles sont en effet soumis, en situation de marché libre, à une forte volatilité. En l'absence de régulation, ce phénomène, source de risques de marché, peut conduire soit à des choix de production sous-optimaux de la part des agriculteurs, soit à un coût de production accru, la « prime de risque » pouvant alors être payée par le producteur ou transmise à l'aval de la filière.

On sait qu'un horizon économique prévisible, où l'incertitude sur les prix est minimale, favorise l'investissement productif et l'innovation, puisque des risques techniques peuvent être pris d'autant plus facilement que les risques économiques sont réduits. La réduction de l'incertitude sur les marchés agricoles, par des mécanismes de stabilisation, dont font partie les instruments de gestion de l'offre, a pour objet de diminuer les impacts négatifs de la volatilité des prix.

Historiquement, la garantie d'écoulement de l'ensemble des volumes présentés par les agriculteurs à l'intervention a créé en Europe de fortes incitations productives, sources d'importants excédents et de coûts budgétaires élevés. À partir du milieu des années 1980, outre la diminution des prix garantis et l'introduction des instruments de maîtrise de l'offre, des ajustements techniques ont été introduits afin de pallier ces excès (restriction des périodes autorisées de livraison à l'intervention afin que le marché joue son rôle directeur le plus longtemps possible, renforcement des critères d'éligibilité et plafonnement possible des quantités livrées). Tout ceci a considérablement réduit l'impact du mécanisme de l'intervention. Le COPEIAA s'est donc demandé s'il faut pour autant considérer que le mécanisme doit aujourd'hui disparaître intégralement, en critiquant son inadéquation au modèle libéral.

L'intervention peut désormais être considérée comme un « filet de sécurité », à n'utiliser qu'en cas de forte chute des prix, et non plus de façon permanente, après que d'autres instruments de gestion des risques de marchés aient été mis en œuvre. À ce titre, le maintien du mécanisme se justifie, comme instrument de dernier ressort, parallèlement au développement, à l'horizon de 2013, de nouveaux instruments de gestion des risques de marché tels que les systèmes de couverture à terme ou d'assurance (*cf. infra*). De plus, l'existence de stocks publics est de nature à rassurer les marchés en cas de fortes hausses des prix, à cause de la possibilité qui existe alors de mettre sur le marché des quantités préalablement mises en réserve.

Quel devenir pour les quotas laitiers ?

La politique communautaire de diminution des prix garantis et de restriction de l'offre a rempli son objectif de suppression

des excédents laitiers. Depuis la campagne 2003-2004, la production laitière française est même inférieure au quota national et il en est de même pour d'autres pays de l'Union européenne. La baisse continue du prix du lait à la production depuis 2001 et l'inertie structurelle qui existe dans la réponse de la production laitière aux signaux du marché expliquent la diminution de la production.

À cette situation de pénurie européenne est venu s'ajouter, depuis 2006, le recul de la production de l'Océanie, autre grande région productrice, principalement du fait des aléas climatiques ayant frappé l'Australie. Face à cette baisse de production conjoncturelle, la croissance de la demande mondiale a tiré les prix à la hausse. Ces événements récents montrent au demeurant à quel point il peut être risqué de s'en remettre à un nombre de producteurs trop réduit au plan mondial pour assurer la sécurité alimentaire et la fluidité des marchés mondiaux.

Dans la perspective du bilan de santé de 2008, la Commission prône la fin des quotas laitiers en 2015 et les États membre de l'Union européenne sont majoritairement favorables à cette orientation. Les quotas sont en effet considérés contraires à l'esprit du découplage qui est de « libérer » les producteurs afin qu'ils puissent répondre aux signaux du marché. Les quotas sont désignés, dans une vision écartant leurs aspects territoriaux bénéfiques, comme des obstacles à l'efficacité économique de la filière, puisque les producteurs les moins compétitifs sont maintenus en activité, du fait de la rente perçue, tandis que les exploitations les plus performantes ne peuvent pas augmenter leur production.

Le secteur laitier étant « intensif en capital », la Commission souhaite clarifier rapidement la situation afin de laisser une certaine marge de manœuvre et un temps d'adaptation aux producteurs et à l'industrie. La proposition la plus vraisemblable consisterait à augmenter les quotas laitiers entre 2008 et 2015 afin de préparer les agriculteurs à leur suppression. Il est probable qu'une telle augmentation des quotas ne conduira pas à une reprise immédiate et rapide de la production laitière, même en situation de prix de marché relativement favorables, puisque la recapitalisation du cheptel est un processus lent et que les aides directes, notamment l'aide directe laitière, désormais découplées, n'ont plus de caractère incitatif sur une production particulière. Il se peut donc que les structures françaises aient peu évolué à l'issue de la période de transition 2008-2015 et se retrouvent alors en situation de fragilité face à des concurrents européens et face à un marché mondial où l'offre aura eu le temps de rattraper la demande et où la volatilité des prix risque d'être accentuée.

Le problème spécifique posé à la France est qu'avec des quotas laitiers augmentés et non contraignants, ou en l'absence de quotas, la régularisation du marché pourrait entraîner la fermeture d'usines de transformation/centres de collectes, vraisemblablement au détriment des zones défavorisées, en particulier les zones de montagne où les exploitations laitières doivent souvent faire face à des coûts de productions élevés et où les coûts de collecte sont également importants.

Aussi, le COPEIAA estime que la conjoncture actuelle, favorable en termes de prix, ne doit pas amener à considérer la période 2008-2015 comme une période d'attentisme. Il serait au contraire opportun de profiter de ce délai pour modifier le régime national de gestion des quotas tel qu'il existe à l'heure actuelle, en redéfinissant et en élargissant les zones géographiques au sein desquelles les droits à produire sont transférables; l'objectif serait de permettre l'évolution progressive des structures des exploitations laitières, tout en maintenant la production dans les régions les plus sensibles, c'est-à-dire les zones de montagne, après 2015.

Afin de répondre au problème de perte d'efficacité économique du secteur, certains pays, dont le Royaume-Uni et le Danemark, ont opté pour des systèmes permettant la valorisation marchande des quotas laitiers et une plus grande mobilité des droits à produire qu'en France. L'étude de ces deux exemples montre que le niveau des investissements et les efforts de modernisation des élevages laitiers ne sont pas la conséquence directe de la libéralisation de la production laitière. Ils dépendent en réalité surtout de la valorisation de la production laitière (très bonne au Danemark, mauvaise au Royaume-Uni). Celle-ci est d'autant mieux réalisée que la filière laitière est organisée, notamment face à la distribution.

En France, les AOC laitières constituent une forme d'organisation des filières. Elles permettent, dans certaines zones, le soutien de la production grâce à une valorisation accrue du lait payé aux producteurs. Une étude d'Agreste (2007) a néanmoins montré que l'effet d'accroissement de la valorisation du lait dans le cadre des filières AOC ne bénéficie pas aux producteurs dans toutes les régions. De plus, il apparaît que la production de lait sous AOC n'a pas d'impact significatif sur la rentabilité des exploitations. Ces constats amènent à s'interroger sur l'intérêt pour certains agriculteurs de s'engager dans des démarches de qualité contraignantes, sans bénéficier des avantages qui devraient en découler en termes de valorisation du lait et de rentabilité. Cette question se posera d'autant plus en cas de diminution générale du prix du lait qui pourrait faire suite à la modification du

régime des quotas ou à une diminution de la protection tarifaire du secteur laitier européen.

De nombreuses réflexions portent désormais sur le développement de la contractualisation au sein des filières agricoles. Il s'agirait de mettre en place un système formalisé de relations contractuelles entre producteurs et transformateurs permettant de réguler l'offre. Un tel cadre permettrait à un producteur et un transformateur de s'engager sur plusieurs années à la fois sur les volumes et sur les prix (*cf.* «L'agriculture, les territoires ruraux et le second pilier de la PAC»). Le COPEIAA estime qu'un tel système devrait être développé, pour la production laitière, sur l'ensemble du territoire, en particulier dans les zones les plus sensibles.

Par ailleurs, la théorie économique indique que le moyen le plus efficace d'atteindre l'objectif de maintien de production d'un certain type d'exploitations est de cibler les exploitations en question et de subventionner directement leur activité. Plusieurs pistes doivent donc être explorées : renforcement des mesures relevant du deuxième pilier (ICHN, PHAE, aide à la modernisation des exploitations), voire du premier pilier (DPU plus élevés pour les prairies en montagne), ou mise en place d'un nouvel instrument d'appui à la production laitière en zone de montagne.

La gestion des risques économiques

Le régime de paiement unique institué par la réforme de 2003, visant au soutien des revenus des agriculteurs, de façon ciblée, comporte un «effet assurance» par rapport au revenu mais ne permet pas de se prémunir contre la variabilité de la production liée aux risques climatiques ou sanitaires, ni contre l'instabilité des marchés agricoles et contre les risques de prix. Au-delà de l'évolution des instruments traditionnels de gestion des marchés et de l'offre, le COPEIAA a donc développé ses réflexions sur la gestion des risques de marché, notamment grâce à un colloque sur la gestion des risques agricoles, organisé le 10 octobre 2006 et intitulé «Gérer les risques : des enjeux cruciaux pour les agriculteurs et pour la PAC» (*cf.* conclusions en annexe 7). Une étude réalisée d'octobre 2006 à octobre 2007, intitulée «Gestion des risques de marchés et filières agricoles en France : état des lieux et perspectives d'organisation des instruments» a permis de compléter l'analyse.

Les instruments de gestion doivent être adaptés à la nature des risques

Les instruments de gestion des risques peuvent être classés selon le degré d'indépendance de l'évènement aléatoire qui affecte l'exploitation. On parle de risque indépendant (exemple d'un incendie de bâtiment agricole, ou de la grêle) ou de risque systémique, quand il affecte simultanément toutes les exploitations d'une région (risque de prix). Certains risques ont une double composante, indépendante et systémique. C'est le cas de la sécheresse qui provoque une baisse généralisée des rendements, mais toutes les exploitations ne sont pas affectées de la même façon.

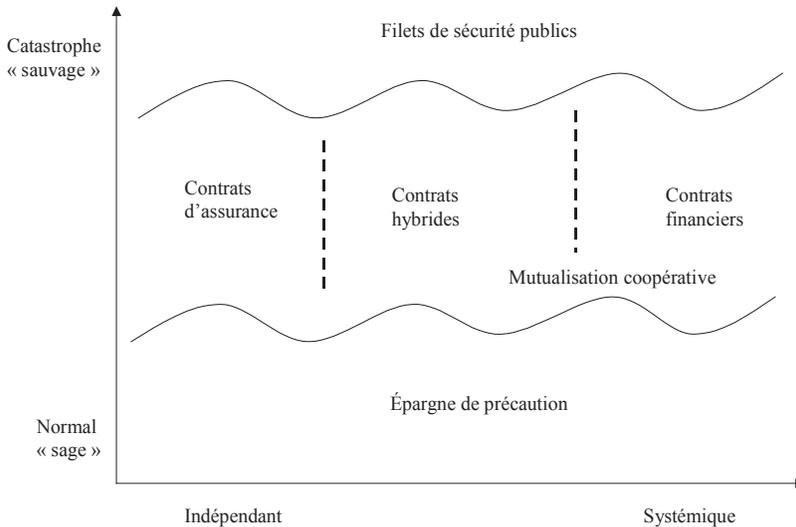
La probabilité d'occurrence de l'évènement et l'intensité du risque déterminent le classement : soit en risque normal, ou « sage », quand il s'agit d'une perte potentielle d'intensité faible à moyenne avec une probabilité relativement forte ; soit, inversement, en risque catastrophique, ou « sauvage », avec une perte potentielle de forte intensité mais une probabilité d'occurrence peu élevée.

Le croisement des deux caractéristiques principales des risques (indépendant/systémique, normal/catastrophe) permet de définir les instruments les mieux adaptés à leur gestion :

- les risques indépendants relèvent classiquement de la mutualisation par l'assurance, du moins pour les aléas situés entre le niveau normal et le niveau catastrophe. Les risques normaux de faible intensité peuvent être traités par le lissage du revenu grâce à la constitution de provisions utilisables en cas d'aléa. En revanche, les risques catastrophiques nécessitent des filets de sécurité publics ;
- les risques systémiques sont du domaine de la finance (options sur les prix et les indices climatiques, contrats à terme, contrats à livraison différée, etc.). Ils peuvent également être traités par le lissage, pour les risques normaux, et par des filets de sécurité publics, pour les risques catastrophes.

Les risques de chiffre d'affaires et de marge étant de nature mixte, ils doivent faire l'objet d'instruments intermédiaires (contrats hybrides), conjuguant à la fois la mutualisation du risque (pour la composante indépendante) et sa cession sur les marchés financiers (pour la composante systémique). Ces instruments combinent donc le savoir-faire de l'assurance et de la banque.

Le graphique 6 situe les six grandes catégories d'instruments par rapport à la nature du risque :



Source : J. Cordier (2007), étude *Gestion des risques de marché et filières agricoles en France*

L'orientation technico-économique influe sur le niveau de risque

L'orientation technico-économique des exploitations agricoles joue sur le niveau d'exposition aux risques. Les exploitations agricoles de type monoculture sont plus fragiles que celles qui présentent une diversité de productions.

Dans le cas des productions végétales (exemple des grandes cultures), le critère économique le plus pertinent par rapport aux risques est le chiffre d'affaires, soit le prix multiplié par une quantité (surface x rendement); le niveau de corrélation entre le prix et le rendement, particulièrement important dans ce cas, va déterminer le degré de sensibilité aux risques.

Pour les productions animales (exemple des porcs et des volailles), c'est en revanche le rapport entre le prix des produits et le prix des intrants, en particulier l'alimentation, qui importe plus; dans ce cas, le raisonnement porte donc davantage sur la marge brute que sur le chiffre d'affaires.

L'intervention publique est indispensable dans la gestion des risques

L'incomplétude des seules dispositifs privés de gestion des risques, sur l'activité et sur les marchés, justifie l'intervention des pouvoirs publics. Elle s'impose notamment dans deux domaines : la couverture du risque catastrophique et la mise en œuvre de dispositifs de lissage du revenu pour prémunir les agriculteurs contre les risques normaux.

S'agissant du premier cas, on retrouve la notion de filet de sécurité (*cf.* « Instruments de gestion de l'offre et des marchés agricoles »), qui s'applique aussi aux risques climatiques. Il n'est pas facile de déterminer le seuil à partir duquel le sinistre est considéré comme catastrophique car, plus le seuil est favorable aux producteurs, plus l'instrument public tend à passer de la pure gestion du risque au soutien à la production agricole.

Pour traiter la variabilité du chiffre d'affaires ou du résultat net de l'exploitation agricole, liée au risque normal, les pouvoirs publics peuvent favoriser la constitution de dispositifs de lissage relativement peu coûteux, par exemple sous forme d'épargne défiscalisée (c'est actuellement le cas en France). Le rôle des pouvoirs publics ne se limite pas à la défiscalisation des provisions : il leur revient également de définir les paramètres de fonctionnement de ces dispositifs (taux de prélèvement, conditions de déclenchement des retraits, etc.) et d'assurer la disponibilité de données statistiques (prix, rendement, etc.) objectives et non manipulables, indispensables à la pratique du lissage.

L'intervention publique au niveau des contrats d'assurance ou des contrats financiers fait plus l'objet de débats. S'il est clair que l'appui au développement des marchés du risque passe d'abord par des actions de recherche et de formation des futurs bénéficiaires (agriculteurs et leurs organisations), le partage des risques entre public et privé, par exemple par une subvention aux primes d'assurances pour les rendre plus attractives, pose inévitablement la question de la répartition de la charge financière. Celle-ci sera certainement évolutive, puisqu'il faudra distinguer les phases de démarrage puis de croisière.

Il faut de plus avoir à l'esprit que toute intervention publique dans le domaine des instruments de gestion des risques doit respecter les accords signés à l'OMC et les règles de l'Union européenne sur les aides d'État, qui visent à éviter des soutiens ciblés par production. Cela tombe bien, en quelque sorte, puisque l'on sait que l'efficacité de

l'intervention publique est moindre lorsque l'assurance est souscrite par production plutôt que pour plusieurs productions de l'exploitation.

Quels enseignements retenir ?

Dans plusieurs pays étrangers, Espagne, Canada, Australie, États-Unis, la gestion des risques occupe une grande place dans la politique agricole, et on relève globalement une grande diversité d'instruments utilisés. Toutefois il n'existe pas de modèle idéal, transposable à la situation française.

Parmi les limites de ces expériences on peut souligner le poids du soutien public (3 à 4 milliards, soit 10 à 15% du budget agricole par an aux États-Unis, 200 M d'euros par an en Espagne), l'inefficacité de l'épargne de précaution en cas de réduction forte et durable des prix de marché (Australie et Canada), l'importance du délai et du consensus dans la mise en œuvre de certains instruments (exemple de l'assurance récolte en Espagne).

Le programme américain, très nettement favorable aux agriculteurs (pour chaque dollar payé en prime d'assurance, les agriculteurs américains ont reçu 2,24 dollars en moyenne sur la période 2001-2005), pose aussi la question de l'importance des transferts publics.

Aucun instrument de gestion des risques ne peut répondre, seul, à la variété des situations. La combinaison d'outils est donc nécessaire en fonction de la nature et de l'ampleur des risques, des productions et des filières concernées, ainsi que des objectifs recherchés par les agriculteurs et les pouvoirs publics (couverture du risque de rendement ou des variations de prix, stabilisation interannuelle ou sécurisation annuelle du niveau de revenu, etc.). Une généralisation d'un système assurantiel plus ou moins subventionné n'apparaît donc pas comme une solution universelle.

Le partage des risques entre le secteur privé (agriculteurs, assureurs, organisations professionnelles) et le secteur public doit être optimisé en fonction de la classification des risques. Le risque catastrophique, si tant est que l'on puisse le définir précisément, relève clairement de l'intervention publique. On accorde aussi aux pouvoirs publics une intervention dans la réassurance, la mise en place d'instruments de lissage du revenu, et un rôle dans la formation – recherche – développement. Le soutien public au développement des marchés du risque doit aller de pair avec la responsabilisation des exploitants agricoles, de leurs organisations professionnelles, des opérateurs d'aval

et des compagnies d'assurance; ceci est indispensable dans une vision équilibrée et coresponsable de la gestion des risques.

Il reste encore de nombreuses zones d'ombre dans la connaissance de la gestion des risques en agriculture. Il s'agit en particulier de la demande des agriculteurs en instruments de gestion (perception des risques, influence des risques sur les décisions de production et de commercialisation, consentement à payer pour les différents instruments) et de l'intervention des organisations de producteurs dans ce domaine (bilan des expériences, possibilités offertes par le renforcement des interprofessions – article 53 de la loi d'orientation agricole). La caractérisation des risques en agriculture gagnerait à être approfondie par des travaux sur la variabilité des rendements, la volatilité des cours, la variabilité des revenus, la fréquence et l'ampleur des risques catastrophiques.

Dans ce débat majeur pour l'avenir de la politique agricole européenne, le COPEIAA formule cinq propositions :

- renforcer l'expertise des services de l'État dans le domaine de la gestion des risques en agriculture;
- promouvoir la recherche – développement afin de pallier le manque de connaissances sur la caractérisation des risques et la demande en instruments de gestion;
- appuyer la vulgarisation – formation afin d'élargir le choix des instruments, d'améliorer leur diffusion et leur maîtrise auprès des agriculteurs, et de leurs organisations. Cela concerne en particulier les marchés à terme;
- reconsidérer l'actuel dispositif de gestion des risques climatiques et de marché en concertation avec les parties prenantes (agriculteurs, assureurs) afin d'élaborer et mettre en œuvre des améliorations substantielles visant à une meilleure couverture de ces risques. Cette « remise à plat » pourrait se faire au sein du Comité national de l'assurance en agriculture (CNAA) et si besoin à l'aide d'expertises *ad hoc*. Elle pourrait aboutir à la mise en place d'un véritable plan pluriannuel de développement des instruments de gestion des risques en agriculture précisant les objectifs visés, les modalités de mise en œuvre et d'évaluation, les moyens mobilisés et les engagements des différentes parties prenantes;
- rechercher auprès de nos partenaires européens les appuis nécessaires à la définition et à la mise en œuvre d'une politique européenne de gestion des risques, indépendamment des dispositions prises dans le cadre de la réforme des organisations communes de marché.

L'agriculture, les territoires ruraux et le second pilier de la PAC

Le « modèle agricole » européen, tel qu'il figure dans les conclusions au Conseil des ministres de l'Union européenne (Luxembourg, 1977), souligne la multifonctionnalité de l'agriculture et ses apports économiques, environnementaux et sociaux. Cela est vrai pour l'ensemble du territoire européen, mais plus encore pour les territoires ruraux.

En premier lieu, l'agriculture a des effets sur l'environnement (*cf.* « Un bilan environnemental en demi-teinte ») ce qui, au niveau territorial, se marque par sa contribution à l'aménagement de l'espace, à l'évolution ou au maintien des paysages et de la biodiversité, comme par des pollutions diffuses et des pressions sur les ressources en eau.

En second lieu, l'agriculture participe au dynamisme économique des territoires en tant que secteur :

- producteur de matières premières, dont une part plus ou moins grande est transformée localement, d'où l'impact positif sur l'emploi et la valeur ajoutée territoriale ;
- nécessitant un environnement de services divers (achats d'intrants, conseil agricole, banque et assurances...);
- porteur d'une identité culturelle qui se traduit dans de nombreux cas par une valorisation de produits alimentaires spécifiques, liés au territoire ;
- participant de façon capitale, par son empreinte paysagère forte, à l'attractivité touristique des territoires.

L'agriculture représente en effet plus de 50% de l'utilisation du territoire national⁽¹⁾. Très visible donc et dominante en termes d'occupation du foncier, elle n'est pourtant pas la seule activité rurale. Dans bien des territoires ruraux, les emprises cumulées, en termes de valeur ajoutée et d'emploi, des secteurs d'activité non-agricoles, sont supérieures à celle de l'agriculture. Les infrastructures et les outils de production et de transport, les divers services et les compétences humaines, les dispositifs institutionnels locaux représentent un capital dont la mobilisation produit le « développement rural », et dont l'agriculture est une part. Ces dimensions sont bien évidemment imbriquées à des degrés divers selon les territoires, ce qui donne une très grande diversité de situations, et donc une grande diversité de besoins et de schémas de

(1) Surface agricole utilisée 53,7% ; bois et forêts 28,3% ; territoire agricole non cultivé 4,6% ; territoire non agricole 13,3% (source : Agreste 2007).

développement. La démographie des zones rurales constitue de plus un puissant facteur d'évolution où le secteur agricole a aujourd'hui peu ou pas d'influence.

On aurait donc tort de confondre agriculture et développement rural qui, dans son acception générale, s'entend comme le développement économique et social des zones rurales, avec le soutien de toute une panoplie d'interventions publiques relevant de différentes politiques sectorielles.

Ainsi doit-on considérer la conditionnalité des aides directes (du premier pilier de la PAC) comme l'instrument de base pour favoriser l'expression d'externalités positives de l'agriculture, favorables à l'amélioration de l'environnement dans les territoires ruraux. Il est possible, et sans doute souhaitable, que le champ d'application de la conditionnalité évolue, en diminuant sa partie « respect de règlements existants » pour augmenter sa partie « bonnes conditions agricoles et environnementales ». Cependant, les diverses pistes évoquées pour renforcer la performance environnementale de l'agriculture ne pourraient pas être toutes prises en considération : *cf.* « Pour une amélioration de la performance environnementale de l'agriculture ». La priorité pourrait alors porter sur les aspects liés à l'eau, tant quantitatifs (bonne gestion de l'irrigation) que qualitatifs (réduction des pollutions par les intrants).

Toujours pour le premier pilier de la PAC, on a vu au dans « Instruments de gestion de l'offre et des marchés agricoles » *supra* que l'évolution prévisible de certains instruments de contrôle de l'offre pourrait avoir des conséquences économiques néfastes dans les territoires défavorisés, comme, par exemple, sur la production laitière en zone de montagne. Il convient donc, d'imaginer de nouveaux instruments d'aides ciblées pour résoudre ces problèmes particuliers au croisement de la compétitivité des filières et de l'aménagement de l'espace. Le même raisonnement est valide pour les productions animales (viande ovine, viande bovine avec cheptel de souche) conduites de façon extensive dans les zones défavorisées.

Au-delà de ces considérations, la politique communautaire de développement rural est, aujourd'hui, uniquement sur le deuxième pilier de la PAC, ce qui a conduit certains observateurs à parler d'une « politique agricole de développement rural ». Dotée d'un fonds européen propre, le FEADER, cette politique comprend quatre axes :

- amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et sylvicole ;
- gestion de l'espace et amélioration de l'environnement ;

- qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale;
- axe LEADER (actions de développement local en zones rurales).

Les axes 3 et 4 s'inscrivent dans la politique de cohésion de l'Union européenne, en compléments des fonds structurels.

On sait que le compromis budgétaire européen de décembre 2005 a conduit à une dotation du FEADER particulièrement tendue, pour la période 2007-2013, par rapport aux ambitions de cette politique, et surtout aux besoins d'une Union qui compte désormais vingt-sept membres. La solution actuellement appliquée pour améliorer cette situation financière consiste en un transfert de crédits du premier pilier de la PAC vers le deuxième pilier, selon le mécanisme dit de modulation.

Il est probable que la Commission européenne proposera, à l'occasion du bilan de santé de 2008, d'augmenter progressivement ce transfert, qui pourrait atteindre 10% par an en 2013. Au niveau des exploitations agricoles, la modulation est assimilable à un prélèvement; l'effet net dépend bien évidemment de la redistribution qui s'ensuit, selon les règles du deuxième pilier et les mesures en vigueur.

Compte tenu des problématiques évoquées tout au long du rapport, on est conduit à recommander que les crédits supplémentaires du deuxième pilier soient, dans les années qui viennent, prioritairement affectés aux problématiques environnementales, dans l'esprit d'une contractualisation entre les pouvoirs publics et le secteur agricole pour la rémunération de la fourniture des biens publics :

- poursuite des programmes en faveur du maintien des zones de prairies, et en faveur des infrastructures écologiques (haies, boqueteaux, zones humides, etc.);
- renforcement des mesures agri-environnementales ciblées sur les économies d'eau et sur la limitation de l'usage des produits phytosanitaires et des engrais azotés;
- mesures agri-environnementales nouvelles liées à la lutte contre le changement climatique, par exemple :
 - . économies dans la consommation directe d'énergie,
 - . investissements pour la production d'énergie sur des substrats agricoles (méthanisation) ou pour produire de l'énergie directement utilisée sur les exploitations (panneaux solaires pour les bâtiments d'élevage),

. appui à la création de groupements d'agriculteurs s'engageant à pratiquer des actions propres à stocker le carbone dans les sols ou de diminuer les rejets de méthane dans l'atmosphère, et pouvant ainsi participer aux nouveaux marchés de « crédits carbone ».

Mais, les règles actuelles du FEADER obligent les États membres à respecter l'équilibre dans la répartition des crédits entre les quatre axes, ce qui a pour effet de « priver » la politique sectorielle agricole d'une partie des crédits modulés, « transférés » aux actions rurales non-agricoles, alors que demeure la contrainte budgétaire globale sur le développement rural. En d'autres termes, l'augmentation de quelques points de modulation pour la période 2009-2013 constitue une sorte de rafistolage qui ne peut perdurer à long terme. Quelle que soit l'évolution des aides directes et des autres instruments du premier pilier de la PAC, on ne peut imaginer que se maintiendront les prélèvements sur ce pilier, pour des transferts au bénéfice de la politique de cohésion, qui doit recevoir un traitement budgétaire *ad hoc*.

Le COPEIAA estime donc qu'il faut dès à présent réfléchir à un scénario alternatif pour l'après 2013, intégrant la suppression du mécanisme de modulation, et une dotation budgétaire appropriée pour le deuxième pilier de la PAC. L'évolution de l'axe 3 (le rural non-agricole) pourrait alors suivre deux variantes : soit un rapprochement définitif des fonds structurels, soit un maintien au sein du FEADER, la cohérence avec les fonds structurels étant alors assurée grâce à la mise en œuvre déconcentrée.

De nécessaires innovations institutionnelles

Pour les exploitations : des contours plus modulables

L'ensemble des facteurs de changement qui s'exercent sur l'agriculture européenne, et française en particulier, allant de pair avec les tendances évolutives des structures des exploitations agricoles (*cf.* « Typologie, caractéristiques et projections démographiques des exploitations »), conduisent à recommander tout ce qui peut favoriser l'adaptabilité des exploitations. La connexion plus directe aux marchés, la gestion des risques, l'intégration de techniques pro-environnementales

vont en effet inciter l'exploitation agricole à plus de souplesse à tous les niveaux : choix des productions, pratiques culturales, qualité des productions, organisation du travail, et bien entendu, investissements matériels et humains.

Le réseau centres d'économie rurale (CER-France) a proposé de passer d'une conception de l'exploitation agricole comme une unité famille-terre-capital à un tryptique de projets : projet patrimonial, projet entrepreneurial et projet(s) technique(s). Ce nouveau paradigme, que le COPEIAA peut faire sien, a pour avantage de ne pas limiter l'adaptation des exploitations à la recherche d'une réduction des coûts de production, même si cela reste un souci majeur, et d'ouvrir des voies d'évolution selon des itinéraires variés. Cette orientation est également cohérente avec la diversification du cadre familial traditionnel de gestion et de transmission des exploitations. Ainsi aboutit-on à une exploitation aux contours modulables où certains pans d'activité peuvent être mutualisés indépendamment des autres, tout en conservant la cohérence de l'entreprise. En partageant la réalisation d'un investissement, la conduite d'une production, la mise en place de contrats commerciaux, l'exploitant peut accéder à des moyens techniques et stratégiques qui lui seraient individuellement inaccessibles. Le choix de partenaires suffisamment complémentaires lui permet de se recentrer sur ses domaines de compétence et de prédilection, et d'investir plus dans le capital humain et les compétences que dans le capital matériel.

Plusieurs dispositifs, récemment créés, permettent ainsi à l'exploitant d'envisager sa structure non pas en bloc, mais par modules qu'il peut mutualiser ou externaliser en fonction de ses objectifs et de ses compétences :

- la mise en commun d'une partie seulement de l'outil productif, tout en conservant une entière autonomie juridique et comptable, doit permettre de faciliter la gestion technique des productions, ainsi que l'organisation du travail. La répartition des contributions et des produits entre exploitants est définie d'un commun accord. C'est le cas de l'assolement en commun⁽¹⁾, qui permet à plusieurs exploitations de procéder à des regroupements culturaux de parcelles, en organisant le travail et le matériel en conséquence. La société civile laitière (SCL)⁽²⁾ permet également de regrouper les quotas et les équipements (salle de traite, bâtiments...) pour la conduite en commun de plusieurs troupeaux ;
- la gestion de la main-d'œuvre est souvent problématique en agriculture, avec une activité très saisonnière pour les cultures,

(1) Loi du 10 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

(2) Décret n° 2005-1414 du 16 novembre 2005 modifiant l'article R. 654-111 du Code rural.

des astreintes importantes pour l'élevage, des remplacements ponctuels, etc. Les groupements d'employeurs permettent d'assurer une meilleure adéquation entre les besoins des exploitants et ceux des salariés agricoles. À côté des groupements d'employeurs classiques créés par la loi du 25 juillet 1985, la loi d'orientation agricole de 1995 a aménagé la réglementation pour permettre aux services de remplacement existants au profit des exploitants agricoles d'adopter ce statut. Il existe aujourd'hui plus de 3 500 groupements d'employeurs agricoles, qui représentent environ 12 000 salariés⁽¹⁾ ;

– les entreprises de travaux agricoles (ETA), permettent aux agriculteurs d'externaliser une partie de leur activité et/ou de remplacer un investissement (coûts fixes) par l'achat d'une prestation de service (charges variables). Cette stratégie ne débouche pas nécessairement sur une meilleure rentabilité, mais elle apporte plus de souplesse dans la gestion des capitaux et de la main-d'œuvre, l'exploitant restant maître du pilotage technique de ses cultures, et dégageant du temps pour d'autres activités.

Ces trois champs d'innovations institutionnelles pour les exploitations agricoles montrent qu'un tournant est pris, que le COPEIAA considère comme positif face aux enjeux du futur. Il recommande en conséquence aux pouvoirs publics une attitude d'ouverture et de souplesse pour favoriser, notamment par la voie réglementaire, le développement de telles innovations.

Pour accompagner les exploitations : l'évolution du conseil agricole

L'accompagnement technique des exploitations par l'appareil du « développement agricole » a été, depuis une cinquantaine d'années, l'une des forces de l'agriculture française. Cependant, dans le contexte évolutif d'aujourd'hui, et pour accompagner les mutations de demain, cet appareil doit nécessairement s'adapter. Une évaluation des métiers de conseillers en développement agricole, réalisée en 2005 pour le compte du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, a mis en évidence l'abondance et la qualité des prestations proposées. En revanche, la multiplication et la dispersion des organismes de conseil rendent cette offre fragmentée et difficilement lisible.

(1) Source : Fédération française des groupements d'employeurs, septembre 2006.

Or, la généralisation de la conditionnalité des aides directes dans la réforme de la PAC de 2003, s'accompagne (règlement du Conseil des ministres n° 1782/2003) de l'obligation, pour chaque État membre, de mettre en place un système de conseil agricole (SCA). L'objectif est d'aider les agriculteurs dans leur obligation de respect des éléments qui constituent la conditionnalité.

Le COPEIAA estime que l'occasion est donc fournie de franchir une étape décisive dans l'évolution de l'appareil de développement et de conseil agricole français. La conception du SCA comme une mise en commun, à des niveaux territorialisés, des compétences des conseillers, des modalités du conseil et de son évaluation, doit conduire à rationaliser et améliorer les prestations de conseil. Même si ceci ne porte à ce stade que sur la conditionnalité des aides directes, les évolutions thématiques ne sont aucunement exclues. Le but ultime qui doit être ici poursuivi est bien de garantir aux exploitants agricoles la qualité et la pertinence du conseil délivré.

Au niveau des filières : les interprofessions et l'organisation des marchés

La réforme de 2003 a fait des aides directes au revenu l'instrument majeur de la PAC, parallèlement à un affaiblissement des instruments publics d'intervention sur les marchés agricoles (achats publics dit « d'intervention » et restitutions à l'exportation) ; la protection aux frontières, telle que mise en place à la suite de l'Uruguay Round, constitue donc aujourd'hui l'essentiel de la régulation des marchés. Comme on l'a vu plus haut (cf. « Les pressions au changement des modes de soutien » et « Instruments de gestion de l'offre et des marchés agricoles ») les aides directes découplées, si elles constituent un instrument adéquat pour satisfaire l'objectif de revenu des agriculteurs, ne peuvent avoir qu'un rôle très limité vis-à-vis des marchés. En outre, le contexte de prix très favorables de la période 2007, pour un grand nombre de matières premières agricoles, ne saurait faire oublier que la volatilité reste une caractéristique des marchés agricoles, et que des déséquilibres, entraînant des turbulences néfastes aux capacités de production, restent toujours une menace.

Parallèlement au maintien de filets de sécurité, c'est donc une nouvelle forme de régulation qui doit être développée, compte tenu des spécificités des marchés agricoles, en intégrant les contraintes suivantes :

- moindre coût pour le contribuable ;
- distorsions limitées vis-à-vis du commerce mondial ;

- souplesse suffisante pour s'adapter aux évolutions rapides des marchés agricoles (augmentation de la demande mondiale, émergence de nouveaux producteurs de poids, ouverture de débouchés non alimentaires, aléas et changements climatiques, etc.).

Les interprofessions sont de plus en plus sollicitées pour assurer ce rôle de régulation, grâce à l'élargissement de leur champ d'action depuis la loi d'orientation agricole de 2006, établissant un nouvel équilibre entre responsabilités publique et interprofessionnelle. Certaines de leurs caractéristiques les prédisposent en effet à jouer ici un rôle accru :

- elles permettent de concilier l'organisation nécessaire des filières et le lien avec les marchés ;
- dans certains secteurs elles ont déjà joué par le passé un rôle important de régulation ;
- leurs actions sont volontaires et d'initiative privée, mais leur finalité est l'intérêt général d'une filière ;
- elles jouent déjà un rôle important dans divers aspects de la commercialisation des produits agricoles (critères de qualité, promotion collective, etc.).

Le principal instrument à mettre en œuvre semble donc bien être ici l'organisation de la contractualisation, entre producteurs agricoles et entreprises de transformation à l'aval, sur les volumes de production. On peut également citer les recommandations sur les prix ou les fonds d'investissement ou de solidarité interprofessionnels. Cependant, cette orientation, qui remet en question de nombreuses organisations actuelles, ne sera ni simple ni rapide à mettre concrètement en œuvre.

Le COPEIAA estime donc que cette question doit être approfondie dès maintenant, selon deux axes principaux. En premier lieu, les règles de « gouvernance » des interprofessions devront nécessairement être adaptées au nouveau champ d'action, pour garantir la légitimité et l'efficacité des décisions prises. En second lieu, la reconnaissance par les institutions européennes de la légalité de ce mode de régulation, notamment au regard du droit de la concurrence et s'agissant de son mode de financement, devra être assurée. En effet, la Commission européenne a admis, de manière plus ou moins explicite suivant les secteurs, la possibilité de telles organisations, mais elle en a le plus souvent encadré le rayon d'action (compétences limitées) et les modalités d'intervention (extension des règles, financement).

Conclusion

Le rapport 2006 du COPEIAA, *Perspectives internationales pour les politiques agricoles*, avait déjà mis en évidence le caractère stratégique de l'agriculture, qui se trouve au cœur des principaux problèmes du monde globalisé du XXI^e siècle.

Pour l'Europe, et singulièrement pour la France, les défis des prochaines années imposent une agriculture :

- productrice de biens alimentaires variés et de qualité, assurant la sécurité alimentaire de l'Union européenne, et contribuant aux équilibres alimentaires mondiaux ;
- productrice de biens non-alimentaires, contribuant à l'évolution vers une consommation énergétique sobre en carbone ;
- productrice de services environnementaux très variés (paysages, ressources naturelles en eau et sols, contribution à l'atténuation du changement climatique) ;
- contributrice au dynamisme économique des zones rurales.

Des marges de progrès importantes existent et doivent être exploitées sans attendre, ce qui souligne le rôle capital de l'innovation dans tous les domaines : au plan technique, avec les changements de pratiques culturales et d'élevage, et la mise en œuvre maîtrisée de nouvelles technologies ; au plan institutionnel, avec une diversité de formes juridiques d'exploitation en commun, ou encore des interprofessions impliquées dans la gestion des marchés.

Le « modèle agricole », toujours caractérisé par la place significative des exploitations multifonctionnelles et à responsabilité individuelle forte évolue vers une agriculture « post-familiale », aux visages diversifiés, toujours inscrite dans les territoires, mais très connectée à un contexte mondial très évolutif. La politique agricole est donc bien évidemment appelée à évoluer, mais la PAC demeurera un élément fondamental de la construction européenne. Pour alimenter durablement 450 millions d'Européens, tout en préservant la base productive naturelle, avec une agriculture impliquée dans les besoins alimentaires du monde alors que les marchés internationaux resteront instables, l'intervention publique ne saurait être remise en question.

S'il faut bien partir de l'état actuel de la PAC, avec des instruments hérités d'une longue histoire et des précédentes réformes,

l'innovation s'avère là aussi capitale, selon trois axes principaux : redonner une légitimité aux aides directes, en liaison avec les questions environnementales, rémunérer les services environnementaux rendus par une agriculture plus durable dans une démarche contractuelle entre les agriculteurs et les pouvoirs publics, et enfin mettre en place de nouveaux modes de régulation des marchés, notamment avec des dispositifs de gestion des risques associant pouvoirs publics et entités privées. Ces instruments de régulation des marchés seront d'autant plus efficaces que l'Union européenne conservera et appliquera le principe de la préférence communautaire.

Annexes

Annexe 1

Membres du COPEIAA

Christian de BOISSIEU

Professeur d'économie à l'université Paris-I-Panthéon-Sorbonne et président du Conseil d'analyse économique du Premier ministre, président du Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation

Bernard BACHELIER

Directeur de la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (FARM)

Yves BARSALOU

Président des groupes viticoles Val-d'Orbieu, Listel et Cordier

Gérard BENOIST du SABLON

Membre de l'Organisation générale des consommateurs

Xavier BEULIN

Agriculteur dans le Loiret, président de la fédération des oléoprotéagineux (FOP), du CETIOM et de SOFIPROTEOL

Jean-Paul BETBEZE

Directeur des études économiques de Crédit agricole SA

Bernard BOURGET

Ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts

Jacques BRULHET

Contrôleur général vétérinaire, vice-président du conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et de l'espace rural

Philippe CHALMIN

Professeur d'économie à Paris-Dauphine et président du Cercle Cyclope

Jean-Christophe DEBAR
Directeur d'Agri-US analyse

Jean-Luc DUVAL
Agriculteur dans l'Orne, président de l'Interprofession cidricole française

Étienne GIROS
Directeur général de la division développement Afrique, groupe Bolloré

Jacques GODFRAIN
Ancien ministre de la Coopération, député de l'Aveyron, membre du Haut Conseil à la coopération internationale

Michel GRIFFON
Directeur du département «écosystèmes et développement durable» à l'Agence nationale pour la recherche (ANR)

Marion GUILLOU
Présidente-directrice générale de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)

Hervé GUYOMARD
Directeur de recherche, chef de département à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)

Hubert HAENEL
Président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, sénateur du Haut-Rhin

Bertrand HERVIEU
Secrétaire général du Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM)

Michel JACQUOT
Avocat, ancien directeur du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)

Christiane LAMBERT
Agricultrice dans le Maine-et-Loire, vice-présidente du Forum de l'agriculture raisonnée respectueuse de l'environnement (FARRE)

Hervé LEJEUNE
Directeur général de l'Office national des forêts (ONF)

Pierre LEQUILLER

Député des Yvelines, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne

Dominique MATHIEU

Exploitant agricole en France (Somme) et aux États-Unis (Texas), représentant à Bruxelles de la Société des agriculteurs de France (SAF)

Marcel MAZOYER

Professeur émérite à l'Institut national agronomique, vice-président de l'Association française pour l'organisation de l'agriculture et de l'alimentation (FAO)

Thierry de MONTBRIAL

Directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI)

Arnaud MULLIEZ

Président du conseil de surveillance d'Auchan France

Jean-Claude PASTY

Ancien député européen, membre du Conseil économique et social

Claude ROY

Ingénieur du génie rural, des eaux et des forêts, délégué inter-ministériel à la biomasse

Michel TEYSSEDOU

Agriculteur dans le Cantal

Bernard VIAL

Inspecteur général de l'agriculture

Paul VIALLE

Ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts, vice-président du conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et de l'espace rural

• **Secrétariat :**

Christian LIGEARD

Secrétaire général, chef du service des relations internationales à la Direction générale des politiques économique, européenne et internationale du ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Bruno VINDEL

Secrétaire, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective, des études et de l'orientation à la Direction générale des politiques économique, européenne et internationale du ministère de l'Agriculture et de la Pêche

• **Assistés de :**

Sylvain ROUSSET, Andréas SEILER, Antoine ERHEL, Jean-François BASCHET, Alain PINDARD, Christine FORTIN, Maryline LOQUET et Sophie LEENHARDT, chargés de mission à la Direction générale des politiques économique, européenne et internationale du ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Annexe 2

Calendrier de travail 2006-2007 du COPEIAA

Date	Thèmes et interventions spécifiques
26 octobre 2006	Perspectives du cycle de Doha Interventions de : Philippe Chalmin, membre du COPEIAA Christian Ligeard, secrétaire général du COPEIAA
30 novembre 2006	Revenu agricole, productivité et aides directes Intervention de Jean-Pierre Butault (INRA)
11 janvier 2007	Alternatives à l'évolution des aides directes Intervention d'Hervé Guyomard, membre du COPEIAA
15 février 2007	Évolutions structurelles de l'agriculture française Interventions de : Bertrand Hervieu, membre du COPEIAA Bruno Vindel, secrétaire du COPEIAA
15 mars 2007	Gestion des risques et outils de stabilisation du revenu Intervention de Jean Cordier, professeur, Agro-Campus de Rennes
3 avril 2007	Préparation au « bilan de santé » de la PAC Débat avec le ministre
12 juin 2007	Technologies nouvelles, technologies durables Interventions de : Michel Griffon, membre du COPEIAA Jean-Christophe Breitler, CIRAD Michel Caboche, INRA
5 juillet 2007	Agriculture et environnement (I) Interventions de : Xavier Beulin, membre du COPEIAA Michel Teyssedou, membre du COPEIAA
5 septembre 2007	Agriculture et environnement (II) Interventions de : Christiane Lambert, membre du COPEIAA Marion Guillou, membre du COPEIAA

Le 10 octobre 2006, le COPEIAA a organisé un colloque intitulé : « Gérer les risques : des enjeux cruciaux pour les agriculteurs et pour la PAC ».

Annexe 3

Les structures agricoles en 2005 et leur évolution depuis 2000

Catégories d'entreprises	2005					2000	
	Exploitations		Part de MBS (en %)	Part de SAU (en %)	MBS moyenne par exploitation (en ha équivalent blé)	Exploitations	
	Effectif	en %				Effectif	en %
Professionnelles à activité agricole dominante							
Grandes cultures	56 821	46,8	65,7	64,5	132	61 778	46,0
Maraîchage et fruits	17 379	50,9	75,0	70,2	146	20 240	49,0
Viticulture	31 817	41,0	68,3	66,8	179	34 039	37,0
Herbivores	115 682	57,9	83,2	80,3	69	133 313	53,9
Porcins et volailles	12 671	65,4	78,0	82,1	141	13 485	59,6
Mixtes	50 447	54,3	81,4	80,6	117	59 823	47,4
Total	284 817	52,2	74,3	74,2	110	322 678	48,6
Professionnelles pluriactives							
Grandes cultures	19 380	16,0	21,2	21,3	125	22 651	16,9
Maraîchage et fruits	5 374	15,7	17,5	18,8	111	7 283	17,6
Viticulture	14 773	19,0	19,7	20,2	111	17 494	19,0
Herbivores	19 577	9,8	12,0	12,1	59	27 547	11,1
Porcins et volailles	3 073	15,9	17,0	14,6	127	4 155	18,4
Mixtes	9 912	10,7	13,5	13,4	99	15 208	12,1
Total	72 089	13,2	17,0	16,0	100	94 338	14,2
Retraités et de résidence							
Grandes cultures	45 198	37,2	13,1	14,2	33	49 947	37,2
Maraîchage et fruits	11 410	33,4	7,4	11,0	22	13 758	33,3
Viticulture	31 068	40,0	12,0	13,0	32	40 552	44,0
Herbivores	64 570	32,3	4,8	7,6	7	86 314	34,9
Porcins et volailles	3 629	18,7	5,0	3,3	32	5 003	22,1
Mixtes	32 566	35,0	5,1	6,1	11	51 153	40,5
Total	188 441	34,6	8,7	9,8	20	246 727	37,2
Dont retraités							
Grandes cultures	14 579	12,0	3,3	3,4	26	16 636	12,4
Maraîchage et fruits	7 636	22,4	4,4	6,9	19	9 339	22,6
Viticulture	18 772	24,2	7,5	8,2	34	24 570	26,7
Herbivores	29 430	14,7	1,8	2,5	6	39 726	16,1
Porcins et volailles	1 361	7,0	1,0	1,4	16	2 188	9,7
Mixtes	18 651	20,1	2,3	2,5	9	31 847	25,2
Total	90 429	16,6	3,6	3,1	17	124 306	18,7

Source : DGPEI-SDEPEO d'après Scees (enquêtes structures).

– Professionnelles à activité agricole dominante : exploitations dont le chef et les autres co-exploitants éventuels, ne perçoivent pas de retraite et ont une activité agricole à temps complet.

– Professionnelles pluriactives : exploitations dont le chef et les autres co-exploitants éventuels ne perçoivent pas de retraite et n'ont pas tous une activité agricole à temps complet, mais requérant au moins un UTA (y compris UTA salarié).

Le renouvellement des exploitations agricoles

Le taux de renouvellement, pour une année donnée, est le rapport entre le nombre des entrées (installations) et celui des départs d'agriculteurs (retraite et autres départs) observés pour cette même année. Le champ considéré est celui des chefs d'exploitation et co-exploitants à titre principal (cotisant comme exploitants à la MSA).

Au numérateur : nombre de nouveaux exploitants de moins de 40 ans pour l'année n (source MSA).

Au dénominateur : nombre de sorties obtenu à partir de la variation d'effectifs entre le début et la fin de l'année n corrigée des entrées (source MSA).

Cet indicateur permet d'apprécier la vitalité de l'agriculture et en particulier de cette agriculture de type « familial », sa capacité à assurer le renouvellement des générations.

Les cessations avant la retraite, pour cause de faillite ou exercice d'une autre activité, sont en effet assez rares en agriculture et c'est seulement au moment de la transmission d'une exploitation que sa durabilité économique peut être vérifiée : les exploitations insuffisamment rentables ne sont pas reprises telles quelles mais viennent grossir une ou plusieurs autres exploitations.

Les tableaux suivants fournissent, par région, le nombre d'installation (numérateur) et le taux de renouvellement calculé sur une moyenne 2000-2004.

C'est dans la région Île-de-France, région de grandes exploitations, que le taux de renouvellement est nettement le plus élevé, à près de 75% en moyenne sur 2000-2003 (voir tableaux ci-après). Il atteint ou dépasse 60% dans des régions comme la Champagne, la Lorraine, le Languedoc ou PACA, alors qu'il n'est que d'environ 40% en Alsace, Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes. Ces différences régionales ne sont pas aisées à expliquer et sont probablement dues à diverses raisons liées au contexte strictement agricole, mais également au contexte socio-économique général des régions.

Ainsi, la situation favorable du secteur viticole au cours de la période prise en compte (2000-2003), peut expliquer en partie les taux élevés constatés en Languedoc et PACA (taux d'installation nettement supérieur à la moyenne nationale alors que le taux de départ est voisin voire inférieur). Mais ce taux élevé d'installation et donc de renouvellement peut aussi s'expliquer, par comparaison à l'Alsace, région viticole également, par un contexte économique général offrant moins

de possibilités d'emplois dans les autres secteurs d'activité. Enfin, le littoral méditerranéen étant caractérisé par l'importance de l'installation hors cadre familial, la diversification vers des productions « de niche » pourrait contribuer à expliquer le taux d'installation élevé.

Il est également important de souligner, au vu de l'évolution de l'indicateur national et de la différenciation régionale indiquée ci-dessus, que la variabilité de cet indicateur est moindre au niveau territorial qu'il ne l'est au niveau temporel.

Le tableau ci-dessous est relatif aux installations aidées sur la période 2000-2006. Il montre qu'après une baisse au début de la période, le nombre d'installations aidées se maintient autour de 6 000.

Tableau 1 : Installations bénéficiant de la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA)

Nombre de dossiers	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne
Déposés en ADASEA	6 812	6 470	6 043	5 911	5 757	6 070	5 916	6 140
Examen favorable en CDOA	6 602	6 163	5 693	5 774	5 890	5 908	5 754	5 969
Mis en paiements	6 314	5 974	5 992	5 660	5 587	5 324	5 672	5 789

Source : Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

Tableau 2 : Installés de moins de 40 ans à titre exclusif ou principal

Région	2000	2001	2002	2003	2004
Alsace	137	120	91	91	106
Aquitaine	681	574	578	542	498
Auvergne	442	407	432	465	450
Basse-Normandie	492	403	363	389	376
Bourgogne	364	328	334	351	356
Bretagne	947	843	784	692	728
Centre	396	337	358	313	304
Champagne-Ardenne	359	291	307	265	292
Corse	42	42	49	42	55
Franche-Comté	222	220	193	223	219
Haute-Normandie	191	160	148	141	198
Île-de-France	129	108	98	97	87
Languedoc-Roussillon	657	612	449	490	444
Limousin	225	239	232	237	237
Lorraine	247	231	229	236	201
Midi-Pyrénées	807	775	719	798	658
Nord-Pas-de-Calais	211	230	261	246	260
Pays de la Loire	851	851	850	867	910
Picardie	236	242	300	209	256
Poitou-Charentes	428	373	361	378	394
Provence-Alpes-Côte d'Azur	436	455	436	425	387
Rhône-Alpes	717	698	689	691	741
France	9 217	8 539	8 261	8 188	8 157

Source : caisse centrale de mutualité sociale agricole.

Tableau 3 : **Taux de renouvellement des exploitations agricoles**

Région	2000	2001	2002	2003	2000-2003
Alsace	55%	42%	31%	34%	40%
Aquitaine	47%	39%	39%	37%	41%
Auvergne	53%	45%	60%	55%	53%
Basse Normandie	64%	43%	43%	46%	48%
Bourgogne	80%	51%	48%	41%	52%
Bretagne	57%	50%	46%	40%	48%
Centre	55%	46%	42%	37%	44%
Champagne-Ardenne	81%	77%	70%	35%	61%
Corse	27%	22%	62%	420%	41%
Franche Comté	62%	53%	44%	51%	52%
Haute-Normandie	50%	41%	44%	34%	42%
Île-de-France	77%	52%	52%	606%	74%
Languedoc Roussillon	84%	74%	52%	54%	65%
Limousin	44%	41%	35%	38%	39%
Lorraine	86%	57%	64%	57%	64%
Midi-Pyrénées	51%	47%	41%	42%	45%
Nord	44%	47%	49%	47%	47%
Pays de la Loire	68%	60%	58%	54%	60%
Picardie	56%	59%	60%	41%	54%
Poitou-Charentes	49%	39%	38%	35%	40%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	68%	58%	80%	67%	67%
Rhône-Alpes	47%	46%	47%	43%	46%
France	58%	49%	48%	45%	50%

***Le renouvellement des exploitations agricoles :
limites de validité et d'interprétation***

La limite de validité essentielle est liée au fait que les calculs ne sont faits qu'à partir du fichier MSA des non salariés. Or, en grande partie pour des raisons fiscales ou sociales (surtout dans les exploitations de forme sociétaire), il y a des exploitants qui ont un statut salarié et de ce fait ne figurent pas dans le fichier pris en compte. La MSA estime à 2 000 le nombre d'exploitants ayant passé du statut de non salarié au statut de salarié entre 2002 et 2003. D'autre part, une partie des installations, en particulier dans un cadre sociétaire, se font avec le statut de salarié. À l'échelle de la France entière, sur 2003, ce biais lié à l'utilisation du fichier MSA non salarié n'est pas négligeable et pourrait entraîner une sous-estimation du taux de renouvellement de l'ordre de 5 points, ce taux étant de 45%.

L'évolution de cet indicateur peut être très influencée par le niveau du dénominateur, c'est-à-dire les « sorties » de l'agriculture. Le niveau des « entrées » fluctue moins, le nombre de candidats à l'installation étant relativement stable. D'une part, il y a l'importance relative plus ou moins forte des classes d'âge partant à la retraite, traduisant des phénomènes démographiques anciens (classes « creuses » correspondant aux guerres, etc.). D'autre part, il y a l'influence des politiques qui jouent sur les départs à la retraite : à la fin des années 1980 et au début des années 1990, la politique d'abaissement progressif de l'âge de départ à la retraite (de 65 à 60 ans) et celle de préretraite accompagnant la réforme de la PAC de 1992, ont accéléré les départs et donc contribué à faire baisser le taux de renouvellement ; toutefois, la réforme récente des retraites tendant à retarder l'âge de départ devrait jouer en sens inverse.

Même si le nombre de candidats à l'installation est moins instable que celui des départs, il peut être influencé par l'évolution du contexte économique général, notamment les possibilités d'emploi dans d'autres secteurs d'activité. Ce phénomène peut sensiblement alimenter les différences territoriales, le contexte économique général étant assez différent selon les territoires.

Rédigé par Baschet J.-F., MAP-BEPE

Bibliographie

Blanc M., (2005), « Trajectoire d'installation et leur pérennité dans les années 1990 », *Agriste Cahiers* (3) : 3-13.

Butault J.-P., Delame N., (2005), « Concentration de la production agricole et croissance des exploitations », *Économie et Statistique* (390) : 47-64.

Lefebvre F., Quelen M., (2005), « Le renouvellement des générations agricoles bientôt assuré par des citoyens ? Le devenir des agriculteurs installés hors du cadre familial », *Structures agricoles* (15 avril).

Caractéristiques structurelles et économiques des exploitations des principales filières

Le secteur des grandes cultures

Entre 2000 et 2005, le secteur des grandes cultures a connu une baisse d'effectif de -7%, plus faible que la baisse dans l'ensemble de l'agriculture (-11%). Le secteur regroupait, en 2005, un quart des exploitations agricoles professionnelles (soit 90 000 exploitations), 20% de la main-d'œuvre agricole, et réalisait dans le même temps environ un tiers de l'activité économique (31% de la MBS des exploitations agricoles professionnelles).

Sur la période 2000-2005, la taille des exploitations de grandes cultures a progressé de 10%, passant de 95 ha à 105 ha en moyenne. Au total, ces dernières occupaient 36% de la SAU française en 2005. L'augmentation de la SAU moyenne des exploitations n'a pas donné lieu à une intensification du travail puisqu'elle s'est accompagnée d'une progression concomitante du nombre d'UTA.

En outre, le secteur des grandes cultures restait marqué en 2005 par la prédominance des exploitations individuelles (60%) et le faible nombre d'organisations en commun de type GAEC (11% contre 15% pour l'ensemble des exploitations professionnelles agricoles).

Dans les exploitations de grandes cultures, les charges d'exploitation ont augmenté en moyenne de 5% par hectare de SAU sur la période 2000-2005, le poste le plus important concernant les dépenses de mécanisation. Celles-ci représentaient en 2005 plus de 30% de

l'ensemble des charges, devant les charges opérationnelles (28%). Face à l'accroissement des contraintes environnementales et à l'augmentation du prix des intrants, les perspectives de hausse des rendements des exploitations de grandes cultures sont limitées. L'amélioration des performances économiques des exploitations réside donc probablement davantage dans la maîtrise des charges. À ce titre, la principale faiblesse du secteur est la part trop élevée des charges de mécanisation dans les coûts de production, et ce quel que soit le système de production (irrigué ou non, avec cultures industrielles ou non). Cela est à mettre en relation avec la part importante des exploitations individuelles, ce qui réduit le développement du travail en commun.

Le secteur laitier

La baisse d'effectif a été plus importante dans le secteur laitier (-14%) que dans l'ensemble du secteur agricole entre 2000 et 2005. La restructuration laitière, en œuvre depuis deux décennies, s'est donc poursuivie au cours des dernières années, touchant toutes les classes d'âge. Les exploitations laitières étaient au nombre de 100 000 en 2005 et représentaient 29% des exploitations professionnelles françaises, contribuant dans les mêmes proportions à l'emploi agricole (27%). Ces exploitations utilisaient le tiers de la SAU et presque la moitié de la surface fourragère principale (SFP) nationales.

Entre 2000 et 2005, les exploitations laitières encore en activité ont vu leur surface moyenne s'accroître de 18% et leurs quotas laitiers augmenter de 21%. L'agrandissement de la taille des exploitations s'est également traduit par un accroissement du cheptel laitier ainsi que de la main-d'œuvre par exploitation. La période 2000-2005 a en outre donné lieu à une légère extensification de la production laitière, le chargement bovin par hectare de SFP diminuant de 4%. Dans le même temps, les exploitations ont également amélioré la productivité des vaches laitières (+7%) et celle du travail (+14%).

Les exploitations laitières se caractérisent par la part importante de l'organisation en GAEC (27% contre 15% pour l'ensemble des exploitations agricoles en 2005). Cette forme sociétaire semble particulièrement adaptée aux contraintes spécifiques de l'activité laitière, notamment les deux traites quotidiennes.

Au sein de la production laitière, les charges d'exploitation ont augmenté de 28% entre 2000 et 2005. Les charges opérationnelles et les dépenses de mécanisation représentaient chacune 30% du total des charges en 2005. Les exploitations laitières les plus performantes sont de dimension économique inférieure à la moyenne et possèdent une SAU

et une SFP plus réduites, ainsi qu'un cheptel plus faible que le reste des élevages laitiers. Mais elles pratiquent un chargement bovin plus élevé que la moyenne nationale, permettant une productivité à l'hectare supérieure. Ces exploitations bénéficient surtout de charges de mécanisation plus réduites que la moyenne. Ce poste de charge apparaît donc comme un point d'amélioration potentielle pour le reste des élevages.

Le secteur de la viande bovine

Dans le secteur de la production de viande bovine, la baisse d'effectif a été du même ordre que dans l'ensemble du secteur agricole entre 2000 et 2005 (-11 %). Bien que regroupant un quart des exploitations professionnelles du pays, les exploitations de bovins viande ne représentaient que 18 % de l'emploi et 19 % de l'activité économique agricoles en 2005. La même année, ces exploitations utilisaient 30 % de la SAU, 43 % de la SFP, ainsi que 49 % de la surface toujours en herbe (STH) nationales, et possédaient 88 % du cheptel allaitant du pays.

Les exploitations de bovins viande ayant maintenu leur activité entre 2000 et 2005 ont vu leur SAU moyenne augmenter de 18 % et leur SFP de 22 %, avec une part croissante de STH. Dans le même temps, le cheptel allaitant par exploitation s'est accru de 16 %, induisant une légère extensification de la production. Si la main-d'œuvre totale par exploitation n'a que faiblement progressé (+3 %) durant la période 2000-2005, la part de l'emploi salarié a quant à elle fortement augmenté (+55 %), sans toutefois atteindre la moyenne nationale (11 % des UTA totales par exploitation contre 28 % pour l'ensemble des exploitations agricoles en 2005).

Les élevages spécialisés en bovins viande ont vu leurs charges d'exploitation s'accroître de 10 % par hectare de SFP et de 19 % par unité gros bovins (UGB) entre 2000 et 2005. Les postes de dépenses les plus importants concernent les charges opérationnelles ainsi que les charges de mécanisation et donnent lieu à de fortes différences entre les élevages les plus performants et le reste des exploitations. En particulier, les coûts alimentaires constituent une part importante des charges opérationnelles et influencent grandement les performances des exploitations. À ce titre, l'Institut de l'élevage indique que ces coûts dépendent à la fois de facteurs externes (conditions climatiques), mais également du degré d'autonomie du système alimentaire de chaque élevage (poids des achats d'aliments concentrés). En outre, il apparaît que les exploitations les plus performantes sont de taille supérieure à la moyenne, davantage spécialisées, et pratiquent un chargement par UTA supérieur au reste des élevages de bovins viande.

Les marchés agricoles sont-ils des marchés comme les autres ?

La réponse à cette question s'articule autour de trois idées-forces :

- Une tendance forte à la banalisation.
- Des résistances à la banalisation, parfois d'ordre structurel, qui font que les produits agricoles ne sont pas des « commodities ».
- Les points en débat.

Une tendance forte à la banalisation

Par certains côtés, les produits agricoles s'apparentent à des « *commodities* » comme les principales matières premières échangées sur les marchés internationaux. Cette tendance est notamment visible en Europe avec les modifications apportées à la Politique agricole commune à travers le découplage des aides que l'on peut interpréter comme un signal fort, et sans doute irréversible, que l'aide est désormais destinée à soutenir les individus et non plus ni les productions ni les prix. La nouvelle PAC vise à permettre davantage le libre jeu de l'offre et de la demande.

Sur le plan mondial, les choses sont encore plus nettes dans le cadre du « *round* » de négociations de l'OMC. La tendance, poussée notamment par le très libéral et très hétérogène groupe de Cairns, semble tout aussi irrépressible et il s'agit là d'un constat dépourvu de tout jugement de valeur. Elle risque de se renforcer, tout autant au plan mondial qu'europpéen, posant un problème d'économie politique.

Des résistances à la banalisation

Malgré cette tendance lourde à la banalisation de la filière agroalimentaire, les produits agricoles demeurent et demeureront spécifiques à bien des égards, et ce quelles que soient les intentions des négociateurs dans les débats Nord-Nord, Nord-Sud ou Sud-Sud.

En réalité, la terre reste un facteur de production très particulier et autour de sa nature se pose la question de ce qui est ou n'est pas délocalisable. Les éléments qui ont présidé à la définition de la rente foncière depuis Ricardo, fondés en partie sur la spécificité de la terre en tant que telle, vont demeurer.

Le jeu des élasticités reste également une donnée fondamentale de la spécificité du secteur agricole. Du côté de la demande, il existe une certaine inélasticité par rapport aux revenus et aux prix. Il convient de rester prudent dans les termes, car il serait souhaitable de réintégrer la dimension liée au niveau de revenus pour en avoir une lecture claire. Néanmoins, par rapport à d'autres produits, compte tenu du caractère vital de la consommation alimentaire, on peut constater cette inélasticité de la demande ; ce phénomène coexiste avec des effets de substitution fondés sur la comparaison des prix relatifs entre les différents produits.

Pour autant, à partir des classes moyennes, on peut aujourd'hui considérer une certaine forme d'élasticité inversée. On constate à la lecture de données statistiques, qu'une partie des Français a financé ses excédents de consommation de téléphonie mobile en réduisant la part relative de leur budget alimentaire. C'est la première fois que cet effet de substitution se révèle de façon aussi nette, même si ce constat ne s'applique qu'à une certaine catégorie de la population à l'abri du besoin. La nouvelle hiérarchie des types de consommations semble ainsi progressivement remettre en cause la loi économique selon laquelle la consommation alimentaire est inélastique par rapport aux prix. Cela n'a pas encore été totalement intégré dans nos données et nos fonctions de consommation, et reste à surveiller.

Du côté de l'offre, l'inélasticité est encore plus évidente, compte tenu du délai moyen de production qui reste élevé. Rappelons ici le modèle de base en matière agricole dit « du cobweb » qui postule que la demande dépend des prix d'aujourd'hui, et la production des prix d'hier ou d'avant-hier compte tenu des délais de production. Même si ce modèle, né au début du siècle précédent, peut sembler désuet, il semble encore bien refléter la situation d'aujourd'hui pour les biens agricoles.

En outre, au-delà du mouvement de libéralisation, les produits agricoles vont sans doute rester des produits soumis à une forte intervention publique dans les prochaines années. Simplement, les modalités d'intervention vont évoluer, ne se fondant plus sur les prix ou les volumes mais sur la sécurité sanitaire et environnementale, au sens le plus large du terme.

Enfin, par certains côtés, les structures du marché agricole sont spécifiques. L'offre y demeure relativement peu concentrée et les marchés s'apparentent davantage à des oligopsones qu'à des oligopoles : ce sont essentiellement les acheteurs qui y sont concentrés. Ceci doit naturellement avoir des conséquences dans la façon d'appréhender le secteur à travers le droit de la concurrence.

En effet, nous vivons dans un monde où pour de nombreuses raisons, la plupart des secteurs économiques se concentrent rapidement : la banque, l'automobile, l'informatique en sont autant d'exemples. Du côté agricole, le phénomène de concentration va sans doute un peu moins vite. Par ailleurs se pose le problème des « chaînes de valeur » : en effet, les transactions sur les marchés agricoles sont émaillées d'intermédiaires, à un niveau sans doute supérieur à la plupart des autres produits.

Les points en débat

La question de la volatilité et de la prévisibilité des prix

On a tendance à dire que les prix sur les marchés agricoles sont par nature plus incertains et plus volatils que sur d'autres marchés, compte tenu notamment des aléas climatiques et des délais de production, pour ne pas citer les erreurs d'anticipation des agents économiques qui interviennent. Mais quelle est la référence en la matière ? Les marchés agricoles sont sans doute situés entre les marchés de biens et les marchés financiers, où la volatilité paraît beaucoup plus forte. Il faudrait donc tester l'hypothèse d'une « volatilité intermédiaire » : bien qu'étant des marchés d'actifs réels, les marchés agricoles ont un fonctionnement peu ou prou comparable à celui des marchés financiers.

Gestion des risques

Appelle-t-elle une problématique spécifique au monde agricole ? Il est certain que le risque systématique y est différent d'ailleurs, pour les raisons déjà évoquées plus haut. Néanmoins, du point de vue des instruments à utiliser, elle n'est pas fondamentalement différente des

autres secteurs. N'oublions pas qu'en 1972, les inventeurs des marchés de produits financiers dérivés étaient originaires de Chicago ; ce n'est sans doute pas pour rien. Ils avaient l'habitude de pratiquer les marchés à terme du blé et sont arrivés à la conclusion que la matière première principale de notre temps était la finance et ont créé un marché similaire facilitant la gestion du risque financier. Le même instrument est donc utilisé à la fois pour celui-ci et pour le risque lié à la production agricole, ce qui est lourd de sens.

Rédigé par C. de Boissieu,
président du COPEIAA

Annexe 6

Utilisation des nouvelles technologies en agriculture.

Synthèse de rapports de l'*International Agriculture Assessment of Science & Technologies for Development (IAASTD)*

Une vaste opération de prospective sur les sciences pour l'agriculture, dénommée *International Agriculture Assessment of Science and Technologies for Development (IAASTD)* a été lancée en 2003 par les Nations unies (FAO, OMS, PNUD et UNESCO) et la Banque mondiale. La question centrale de l'IAASTD est : « *Peut-on réduire la faim et la pauvreté dans le monde, améliorer les conditions de vie des zones rurales et promouvoir un développement durable et équitable grâce à l'accès, l'utilisation et la production de savoirs, de sciences et de technologies agricoles?* ».

Ainsi l'un des objectifs de cette opération est de définir des options qui permettraient de rendre l'agriculture plus durable. L'utilisation des nouvelles technologies fait partie des options avancées dans les travaux de l'IAASTD.

On recense ici les perspectives de développement de ces nouvelles technologies pour l'agriculture, telles qu'elles sont évoquées dans les travaux de l'IAASTD.

Perspectives de développement de nouvelles technologies

L'intégration des nouvelles technologies dans les pratiques culturales

- **Agriculture de précision, télédétection, agrométéorologie**

Il s'agit premièrement d'exploiter les avancées des technologies basées sur l'utilisation des satellites. La télédétection, les systèmes

d'information géographiques et les techniques *Global Positioning System* (GPS), qui s'appuient sur les outils informatique, les images numériques et les techniques de traitement de ces images, sont des outils potentiellement puissants pour une agriculture de précision, permettant l'optimisation de l'utilisation des intrants (« pilotage » des cultures).

Les avancées technologiques en matière de télédétection devraient également donner lieu à de nouvelles applications, dans les domaines suivants : géosciences, forêt, protection de la faune et de la flore sauvages, évaluation de la biodiversité, pédologie, géologie, océanographie, météorologie, épidémiologie.

Dans le domaine agricole, les techniques de télédétection sont amenées à prendre de l'importance dans les domaines suivants :

- inventaire des zones agricoles ;
- inventaire des sols et des ressources en eau ;
- évaluation des dommages causés par des inondations ou d'autres calamités agricoles ;
- prévision des rendements des cultures ;
- évaluation de l'état des cultures, et des impacts des activités agricoles.

Les données issues de la télédétection peuvent être combinées à d'autres données, comme celles issues de systèmes d'information géographique ou des données agrométéorologiques.

Les prévisions de rendement permises par les techniques de télédétection influencent les pratiques culturales (niveau de fertilisation, irrigations, utilisation des produits phytosanitaires).

Elles peuvent également constituer des références pour la prise de décisions politiques liées par exemple à la sécurité alimentaire ou au développement durable.

L'inventaire des sols (cultivés et non cultivés) et des ressources en eau par télédétection, combiné à d'autres sources de données (temporelles notamment), pourrait faciliter certaines opérations, comme l'évaluation de la performance de systèmes d'irrigation, la prévision des phénomènes de ruissellement consécutifs à la fonte des neiges, l'évaluation des baisses de capacité des retenues d'eau, la priorisation des traitements à réaliser au sein des bassins versants, l'évaluation de l'impact environnemental de projets de développement, la prospection et l'exploitation d'eaux souterraines, la surveillance de la distribution spatiale et temporelle des précipitations, etc.

Pour optimiser la gestion de l'eau au champ, la télédétection « hyperspectrale » pourrait permettre d'estimer en des temps courts l'état hydrique des terres agricoles, ce que ne permettent pas les techniques de mesure actuelles.

Les exemples évoqués ci-dessus démontrent les intérêts multiples des techniques de télédétection. Leur utilisation permet de répondre en partie aux objectifs de l'agriculture de précision, à travers l'optimisation des pratiques culturales et la réduction de leurs effets négatifs sur l'environnement (préservation des sols notamment), l'économie de temps et d'énergie.

Technologies de l'information et de la communication (NTIC)

Les NTIC permettent aujourd'hui la diffusion et le transfert de nouvelles connaissances en tout point du globe, en quelques secondes.

Les applications de ces nouvelles technologies en agriculture incluent, potentiellement, la possibilité pour les exploitants agricoles d'effectuer un certain nombre d'opérations à distance au niveau de leur exploitation.

Mais à l'échelle planétaire, seule une petite fraction des exploitants agricoles ont accès, ne serait-ce que techniquement, à ces technologies. Ainsi, au lieu de connecter l'ensemble des professionnels du monde agricole et de combler les lacunes et les disparités en matière de connaissances, les NTIC ont contribué à accentuer la fracture numérique existant entre les pays développés et ceux en voie de développement.

Nanotechnologies

Les nanotechnologies sont porteuses de nombreuses promesses et pourraient révolutionner les sciences et les technologies, en permettant de contrôler des phénomènes et des propriétés à l'échelle du nanomètre (10^{-9} m).

Ces technologies ont vocation à impacter plusieurs domaines de l'agriculture. Les effets des nanotechnologies sur la santé et les richesses pourraient être au moins aussi significatifs que les effets combinés de la micro-électronique, de l'imagerie médicale, de l'ingénierie informatique et des polymères de synthèse développés au cours du siècle dernier.

Une application des nanotechnologies en agriculture serait la décontamination (dépollution) des terres agricoles : des nanomatériaux

pourraient être utilisés comme filtres environnementaux ou bien comme capteurs directs de polluants. Ils sont également susceptibles d'avoir des applications en génomique.

Cependant, les nanomatériaux demeurent le produit d'une technologie encore peu répandue. Dans tous les cas il serait naïf de considérer qu'ils pourraient permettre de décontaminer les eaux et d'éliminer un certain nombre de pathogènes, sans induire d'effets secondaires. Une intégration réussie des nanomatériaux dans nos sociétés supposerait la démonstration de leur efficacité, mais aussi celle de leur parfaite innocuité (vis-à-vis de la santé humaine et de l'environnement).

Le transfert de ces nouvelles technologies en question...

Le transfert des innovations précitées vers des pays en voie de développement, ou plus largement, leur transposition dans un cadre moins « favorable », nécessitera d'allier les savoirs « locaux » aux nouvelles technologies, afin de générer de nouvelles options, innovations adaptées aux contextes locaux.

La plupart des technologies développées en Europe et en Amérique du Nord ne sont pas appropriées pour les communautés agricoles plus pauvres d'autres régions du monde.

Perspectives de développement pour l'Europe et l'Amérique du Nord

Un nombre croissant d'outils et de technologies ont permis de fortes avancées pour les agricultures européenne et nord-américaine, se traduisant par un fort accroissement de la productivité ces cinquante dernières années, la sécurisation de l'approvisionnement alimentaire, la diminution des prix des produits alimentaires et l'apparition d'excédents de production.

Différentes études ont été menées aux niveaux européen et national afin d'identifier les domaines prioritaires de développement de technologies pour l'avenir. Un questionnaire adressé à 1 300 experts européens et une compilation d'ouvrages de prospective réalisés aux niveaux européen et international ont permis d'identifier quarante technologies et de les regrouper en quatre champs scientifiques principaux :

- nanotechnologies, nouveaux process de production ;
- technologies de la société de l'information ;
- sciences de la vie, génomique et biotechnologies pour la santé ;
- développement durable et écosystèmes.

Aujourd'hui, des modes de production innovants et de nouvelles technologies doivent être développés de façon à répondre aux enjeux suivants :

Maintenir la productivité de l'activité agricole

• **Développer des outils pour améliorer le potentiel agronomique des sols, de façon durable :**

- mettre au point de nouveaux outils de détection moléculaire (par exemple : puces ADN) qui pourraient être utilisés dans les sols agricoles pour une détection plus rapide, à la fois qualitative et quantitative, de changements apparus au sein des communautés biologiques ;
- développer de nouvelles méthodes pour dépolluer les sols, et allier la dépollution par les plantes à celle par les micro-organismes ;
- développer d'autres méthodes de dépollution avec l'utilisation de la transgénèse pour incorporer des gènes bactériens directement dans les plantes utilisées pour décontaminer les sols ;
- mettre au point des nanocapteurs pour contrôler l'«état de santé» des sols ;
- développer de nouvelles technologies permettant d'accroître la porosité des sols, et leur teneur en matière organique.

• **Élevage et cultures :**

- développer des stratégies et des technologies (sélection assistée par marqueurs, transfert de gènes, mutagenèse dirigée) pour introduire de nouveaux caractères spécifiques au sein des élevages et des cultures ;
- l'ingénierie génétique peut être un outil utile pour définir des plantes « modèles » répondant à certains critères spécifiques (par exemple : variétés résistantes à certains insectes, tolérantes à la sécheresse, variétés au ratio cellulose/lignine amélioré...). La mise au point de variétés transgéniques devra tenir compte de diverses contraintes, comme la maîtrise du risque de transfert de gènes à des espèces voisines.

Réduire les impacts de l'activité agricole sur l'environnement

Ceci peut passer par :

- la mise au point de nouvelles technologies pour l'exploitation de ressources en eau alternatives (désalinisation de l'eau de mer, condensation de l'eau présente dans l'atmosphère) ;

- la poursuite des travaux sur les OGM : ceux-ci sont largement acceptés sur le continent américain et permettent, selon les rédacteurs d’IAASTD, de réduire l’utilisation de pesticides. Cependant les efforts de recherche doivent être maintenus pour ce qui concerne la gestion des impacts négatifs potentiels des OGM sur le long terme, sur l’environnement et la santé;
- la poursuite du développement des technologies de l’information (SIG, télédétection, GPS) pour permettre une large mise en œuvre de l’agriculture de précision.

Réduire les impacts de l’activité agricole sur le changement climatique, et inversement

Des savoirs et des technologies doivent être développés afin de réduire l’impact des activités agricoles sur le changement climatique, et pour réduire la vulnérabilité de l’agriculture à ce phénomène. L’un des objectifs est la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les voies à approfondir sont les suivantes :

- poursuivre le développement de technologies permettant l’utilisation de sources d’énergie comme l’énergie éolienne, l’énergie solaire et la géothermie ;
- construire des bâtiments agricoles économes en énergie ;
- mettre au point des méthodes de recyclage des déchets issus des exploitations agricoles, comme source d’énergie notamment.

Assurer la sécurité alimentaire et la qualité des produits alimentaires

Des savoirs et des technologies doivent être développés pour contrôler la qualité des aliments vis-à-vis des contaminations microbiennes et des mycotoxines, et pour assurer une traçabilité performante tout au long de la chaîne alimentaire.

Parmi les voies à explorer, on peut citer :

- le développement de nouvelles méthodes analytiques basées sur les micro et nanotechnologies, permettant d’accroître la rapidité des réponses, de réduire les coûts et de simplifier l’utilisation des systèmes ;
- le développement de solutions pour la détection rapide de microorganismes pathogènes et de mycotoxines, grâce à l’utilisation de capteurs biologiques, de capteurs artificiels et de nano-électrodes ;

- le développement de différents capteurs, basés sur les technologies de détection d'ADN, pour détecter des séquences ADN de pathogènes présents dans les produits alimentaires ;
- la promotion des nanotechnologies pour leur intégration dans les industries agroalimentaires, afin d'améliorer les performances de la traçabilité.

Assurer la santé des hommes et des animaux

Ceci passe par la compréhension des causes de l'émergence de nouvelles maladies affectant les hommes, les populations animales et végétales.

Les nouveaux outils d'épidémiologie moléculaire devraient être rapidement déployés pour contrecarrer les effets dévastateurs potentiels des maladies infectieuses (ré)émergentes.

Synthèse du colloque COPEIAA du 11 octobre 2006. « Gérer les risques : des enjeux cruciaux pour les agriculteurs et pour la PAC »

Le colloque du COPEIAA a mis en évidence les aspects de la gestion des risques qui font l'objet d'un large consensus et ceux qui font débat. La synthèse ci-dessous résume les principaux enseignements du colloque et discute leurs implications.

Les enseignements du colloque

La gestion des risques est une nécessité à la fois pour les acteurs économiques et pour la collectivité. En l'absence d'instruments adaptés à cet effet, les entreprises perdent en compétitivité et le bien-être des consommateurs diminue.

La notion de risque est indissociable de celle d'opportunité. Le risque ne doit pas être perçu de façon uniquement négative, ni appeler systématiquement de réponse défensive, mais doit être considéré également comme un vecteur d'opportunité. Il ne faut donc pas confondre les notions de risque et de crise.

Aucun instrument de gestion des risques ne peut répondre, seul, à la variété des situations. Une combinaison d'outils est nécessaire en fonction de la nature et de l'ampleur des risques, des productions et des filières concernées, ainsi que des objectifs recherchés par les agriculteurs et les pouvoirs publics (couverture du risque de rendement

ou des variations de prix, stabilisation interannuelle ou sécurisation annuelle du niveau de revenu, etc.).

Les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer dans la gestion des risques. Ils peuvent favoriser la création ou le développement de marchés du risque, par exemple en subventionnant les primes d'assurance. Leur intervention se justifie tout particulièrement, d'une part pour la mise en place de mécanismes de lissage du revenu, relativement peu coûteux, et d'autre part pour prémunir les agriculteurs contre les aléas systémiques d'ampleur exceptionnelle, grâce à des filets de sécurité prenant des formes diverses (aides directes, réassurance, etc.). L'État doit également garantir aux agriculteurs un accès équitable aux dispositifs de gestion du risque et peut soutenir les actions de recherche et de formation dans ce domaine.

Les agriculteurs devraient être mieux formés à la gestion des risques, qui revêt de multiples aspects (connaissance du risque de rendement et de prix, utilisation des outils existants, accès à l'information, etc.). Les compagnies financières sont en mesure de proposer des systèmes très sophistiqués. Néanmoins, ces innovations se traduisent par une complexité accrue pour les agriculteurs et une opacité grandissante pour les non-initiés. Le rôle que peuvent jouer les coopératives en matière de gestion des risques a déjà été souligné.

Plusieurs pays étrangers (Espagne, Australie, Canada, États-Unis) font une grande place à la gestion des risques dans leur politique agricole. Les instruments employés pour pallier aux conséquences des aléas climatiques et économiques sont très variés. Il n'existe pas de modèle en soi : le dispositif américain, très complet (mais sans mécanisme de lissage des revenus), est critiquable sur plusieurs points, notamment son fort degré de dépendance aux fonds publics. Comme on le voit en Australie et au Canada, les mécanismes qui visent uniquement à stabiliser les revenus s'avèrent insuffisants en cas de catastrophe naturelle ou de crise grave et durable sur les marchés, ce qui souligne les limites de cette approche. La France pourrait s'inspirer du soutien public à la recherche-développement et à la formation des agriculteurs en matière de gestion des risques existant en Amérique du Nord. Les entreprises des filières agricoles françaises ont en effet des besoins croissants en produits de gestion du risque «sur mesure», adaptés à leur situation propre, et en programmes de formation sur les contrats à terme et les options.

Le dispositif français de gestion des risques climatiques, fondé sur l'indemnisation des agriculteurs par le Fonds national de garantie

des calamités naturelles (FNGCA), **a opéré un virage radical**. Les assurances récoltes multirisques et multiproduits (à l'exception des fourrages) lancées en 2005 ont été adoptées immédiatement par 20% des exploitations professionnelles, grâce il est vrai à l'extension des garanties « grêle » préexistantes pour les grandes cultures, à d'autres aléas. La généralisation complète de ce système à l'ensemble des productions végétales (y compris les fourrages), en remplacement du FNGCA, entraînerait plus qu'un triplement des dépenses publiques pour la gestion des risques climatiques, à environ 300 millions d'euros (avec un taux de diffusion de 100% et des subventions de 35%). Ce coût pourrait être nettement plus élevé certaines années, surtout si les productions non assurables continuent d'être indemnisées.

Il peut être envisagé, dans l'avenir, de moduler le taux d'aide aux primes d'assurance selon trois axes : par type de contrat (en favorisant les contrats « à l'exploitation ») ; par nature de culture (en privilégiant les fruits et légumes, plus exposés aux risques que les grandes cultures) ; et en fonction du degré de diffusion de l'assurance (le taux d'aide diminuant lorsque la surface assurée dépasse un certain seuil). La disponibilité éventuelle d'un cofinancement communautaire permettrait de faire face à l'accroissement des besoins budgétaires, d'autant plus que le dispositif français de gestion des risques va probablement s'élargir à moyen terme. Des réflexions sont en cours, au ministère de l'agriculture et de la pêche et chez les assureurs, dans trois directions : l'extension de l'assurance récolte aux fourrages ; la mise au point d'instruments couvrant des risques non climatiques (crises sanitaires et dommages à l'environnement, assurance chiffre d'affaires) ; et l'opportunité d'une offre publique de réassurance.

Les marchés agricoles sont marqués par une instabilité chronique, sans doute inhérente à leur fonctionnement. La volatilité des cours provient, pour une bonne part, des erreurs sur les anticipations de prix que font les agriculteurs, en raison de l'information imparfaite dont ils disposent. Si la demande des consommateurs est rigide, ce qui est généralement le cas pour les produits alimentaires, les cours peuvent s'éloigner fortement du prix d'équilibre, censé optimiser l'offre et la demande de produits agricoles. Dans l'hypothèse où la volatilité des prix agricoles est essentiellement endogène, comme le pensent certains économistes, la libéralisation des échanges peut l'accentuer, même si l'élargissement du marché atténue les variations de prix exogènes, résultant des aléas climatiques. Les instruments de politique agricole, y compris les protections à l'importation, doivent donc être évalués selon deux critères : leur influence sur la production et sur la variabilité des prix ou des revenus.

Les études de l'OCDE suggèrent que, pour un même niveau d'aide, l'assurance récolte aux États-Unis, a deux fois plus d'impact sur la production que les paiements de *marketing loan* et cinq fois plus d'effet sur la production que les paiements anticycliques. Subventionner les contrats financiers perturbe moins la production, mais les aides devraient être versées sous la forme d'un montant fixe, plutôt qu'en pourcentage du coût d'utilisation des contrats, pour ne pas favoriser artificiellement les options par rapport aux contrats à terme. Quel que soit l'instrument de gestion du risque employé, son impact sur la production dépend des autres instruments de politique agricole (prix de soutien, aides directes). En tout état de cause, les modèles économétriques qui ne tiennent pas compte de l'impact de la volatilité des prix sur les décisions de production des agriculteurs surestiment probablement les gains liés à la libéralisation. Ce constat n'est pas forcément un argument contre l'ouverture des marchés ; il justifie plutôt la nécessité d'une intervention de l'État, sous des formes diverses, pour limiter leur instabilité ou les conséquences de leur instabilité.

L'évolution du dispositif français de gestion des risques est conditionnée, en grande partie, par les disciplines de l'Accord agricole de l'OMC et par les règles communautaires sur les aides d'État. Des mécanismes de protection des agriculteurs contre les catastrophes naturelles et contre les variations interannuelles de revenu peuvent être classés dans la boîte verte de l'OMC, mais les conditions d'admissibilité sont très strictes. Elles excluent les garanties d'assurance contre les aléas climatiques de faible ampleur, ainsi que – mais les interprétations divergent sur ce point – la stabilisation des revenus par production (alors que la stabilisation du revenu global de l'exploitation est permise sous certaines conditions). La boîte orange offre une plus grande marge de manœuvre à court terme, mais le cofinancement communautaire de systèmes nationaux de gestion des risques (à hauteur d'un point de modulation des aides directes) n'est autorisé par l'Union européenne que si ces systèmes relèvent de la boîte verte.

L'Union européenne accepte les aides d'État visant à indemniser les pertes résultant de calamités naturelles ou de crises sanitaires, ou à favoriser les contrats d'assurance contre ces risques, mais les États membres n'ont pas le droit de soutenir des mécanismes de gestion du risque de prix. Des aides *de minimis* (ce terme n'ayant rien à voir avec celui employé dans l'accord agricole de l'OMC) peuvent être accordées aux agriculteurs à hauteur de 3 000 euros par bénéficiaire sur une période de trois ans, mais, selon le règlement communautaire concerné, le montant de ces aides ne doit pas être déterminé « *en fonction du prix ou de la quantité des produits mis sur le marché* ».

La question de la gestion des risques agricoles dans les pays développés ne peut être traitée indépendamment des préoccupations des pays en développement à l'égard de la volatilité des prix mondiaux, qui pénalise fortement leurs producteurs. L'Agence française de développement a proposé un mécanisme de gestion du risque de prix dans les filières cotonnières susceptible d'intéresser les pays d'Afrique de l'Ouest. Le dossier est emblématique de l'évolution de l'aide au développement et de sa capacité à répondre aux besoins des paysans africains, très critiques à l'encontre du soutien à l'agriculture dans les pays riches. Son avancée pourrait contribuer à réhabiliter, dans un cadre coopératif international, la notion si dénigrée de politique agricole. Au Nord comme au Sud, en effet, la libéralisation agricole ne peut être un facteur de progrès que si sont mis en place, simultanément, les mécanismes permettant aux producteurs de bénéficier des opportunités de prix et de se prémunir contre les crises de marché les plus graves.

Discussion

On connaît mal la demande des agriculteurs en outils de gestion des risques. Elle est probablement très diverse. Des enquêtes approfondies sur ce sujet seraient très utiles : elles permettraient d'évaluer le consentement à payer des producteurs pour les assurances et les contrats financiers, et d'ajuster en conséquence les taux des franchises, des primes et des subventions de primes.

S'il existe un large consensus pour que les pouvoirs publics supportent la majeure partie voire la totalité du risque catastrophique, encore faut-il définir ce dernier. Là encore, les recherches doivent préciser la fréquence et l'ampleur des risques exceptionnels, afin d'élaborer des indicateurs objectifs et non manipulables. Il reste que le degré de risque qu'on considère comme devant être pris en charge par la collectivité est un choix politique, variable d'un pays à l'autre.

La couverture des risques doit-elle être réalisée par production ou porter sur le revenu global de l'exploitation? Plusieurs raisons militent en faveur de la seconde option (efficacité du dispositif, économie de fonds publics si les outils sont subventionnés, règles de l'OMC, etc.). Dans le cas de l'assurance récolte, il serait plus rationnel de privilégier les contrats à l'exploitation plutôt que les contrats à la culture. Mais les agriculteurs préfèrent souvent raisonner par production.

Les filets de sécurité sur les prix existant actuellement dans les organisations communes de marché (prix d'intervention des céréales et des produits laitiers, déclenchement éventuel des achats publics pour la viande bovine) **se heurtent à deux difficultés**. D'une part, sera-t-il possible de les conserver dans une Union européenne de plus en plus ouverte aux importations? Leur maintien suppose en effet un certain niveau de protection tarifaire, sous peine de provoquer un gonflement insupportable des stocks publics. Le niveau de protection requis est d'autant plus élevé que les restitutions à l'exportation, permettant d'écouler les surplus sur les marchés mondiaux, semblent promises à disparaître. D'autre part, si ces filets de sécurité ne sont plus censés réguler les marchés mais seulement protéger le revenu des agriculteurs contre les « coups durs » exceptionnels (ce qui est le sens de la réforme de la PAC), ils doivent être le plus neutre possible par rapport aux prix, pour ne pas fausser la production et les échanges internationaux : ce qui suppose de les réduire à un niveau très bas (ne couvrant pas, en théorie, les charges variables par produit). Mais alors, ils ne protègent guère le revenu des agriculteurs. D'où l'intérêt de développer d'autres outils de gestion des risques, même si ceux-ci ne peuvent pallier intégralement les conséquences d'une forte baisse des prix.

Parallèlement, on doit aussi se demander si, en raison de l'instabilité chronique des cours due notamment à la rigidité de la demande, les pouvoirs publics peuvent renoncer complètement à gérer les marchés, c'est-à-dire abandonner les instruments de régulation de l'offre (jachère, quotas, mécanismes de stockage/déstockage des produits agricoles). Si tel est le cas, lorsque les prix chutent fortement, le revenu des agriculteurs s'effondre ou les aides *ad hoc* explosent, du moins si les pouvoirs publics viennent au secours des agriculteurs. Or, pour des raisons institutionnelles et budgétaires, ces aides *ad hoc* sont plus facilement déclenchées en Amérique du Nord que dans l'Union européenne.

Les outils assurantiels soulèvent de multiples interrogations :

- les subventions de primes et la réassurance publique peuvent se justifier, sous certaines conditions, pour des raisons tenant à la fois à l'efficacité et à l'équité. Mais, outre leur coût budgétaire, elles ont des effets sur la production et les échanges et peuvent engendrer, indirectement, des nuisances environnementales (mise en culture de sols fragiles, intensification excessive de la production). Il importe donc de savoir si l'aide aux primes est une simple incitation temporaire au développement d'un marché de l'assurance ou si elle en est une composante structurelle, indispensable à son fonctionnement ;

- l'assurance récolte doit-elle être étendue à l'assurance sur le chiffre d'affaires? Certains estiment qu'il suffit de combiner l'assurance récolte et l'utilisation de contrats financiers pour obtenir une couverture adéquate;
- cherche-t-on une garantie contre les coups durs (risque catastrophique) ou contre des aléas plus courants? Le niveau de franchise des polices d'assurance et le coût du dispositif ne sont évidemment pas les mêmes dans les deux cas;
- préfère-t-on un système d'assurance collectif, fondé par exemple sur un rendement moyen départemental, ou des polices basées sur les rendements individuels de l'exploitant? Le premier est moins coûteux, les secondes fournissent une meilleure couverture du risque;
- si l'État contribue au financement de l'assurance, doit-il intervenir dans la définition précise des contrats, voire même fixer le taux des primes des assurés, à l'instar de ce qui se fait aux États-Unis? On oublie souvent que le fort subventionnement des programmes d'assurance américains s'assortit de l'obligation faite aux assureurs de fournir une garantie à tous les agriculteurs qui le souhaitent, quel que soit leur niveau de risque;
- devrait-on obliger les agriculteurs à s'assurer, pour accélérer le recul du FNGCA (et éventuellement pour réduire le taux de subvention des primes)? Cette solution a ses avantages, mais elle empiéterait sur la responsabilité de l'exploitant de définir, en tant qu'entrepreneur, sa propre stratégie de gestion des risques. Elle suppose de plus que les assureurs soient capables de proposer une offre complète de garanties et qu'ils ne refusent pas d'assurer les agriculteurs à risque;
- l'assurance récolte peut-elle se substituer complètement au FNGCA? On peut en douter du fait de l'existence de productions réputées non assurables, pour lesquelles les assureurs peinent à proposer des garanties, et en raison de l'occurrence rare mais non nulle d'aléas climatiques majeurs. Dans ce dernier cas, les indemnités d'assurance peuvent s'avérer incapables, selon les franchises existantes et les prix d'indemnisation pratiqués, d'empêcher une diminution drastique du revenu agricole.

Si l'aide de l'État à la gestion des risques est justifiée, celui-ci doit-il subventionner uniquement l'assurance ou tous les instruments de gestion du risque, sans distinction? Des économistes américains préconisent d'octroyer aux agriculteurs une aide dédiée, calculée par exemple en pourcentage de leur chiffre d'affaires. Cette aide leur serait

versée s'ils souscrivent une assurance ou se couvrent avec des contrats financiers contre les fluctuations de prix. L'idée est que les agriculteurs choisiraient alors le système de gestion des risques qui leur convient le mieux et que l'aide ne pénaliserait pas les contrats financiers, qui fonctionnent aujourd'hui sans subventions. Cette solution nécessiterait toutefois d'ajuster soigneusement le montant de l'aide, pour ne pas privilégier indûment tel ou tel instrument.

Quelles sont les conséquences, pour la gestion des risques agricoles, de la présence accrue des fonds d'investissement sur les marchés à terme? S'ils apportent de la liquidité aux marchés et en améliorent ainsi le fonctionnement, ces fonds (fonds indiciaires, *hedge funds*, etc.) peuvent également, dans certains cas, poser problème aux opérateurs qui cherchent à se couvrir, en raison de l'énormité des sommes engagées et des logiques qui sous-tendent leurs mouvements. D'une part, leur retrait éventuel, massif et simultané, sous l'influence d'événements économiques ou politiques complètement indépendants de l'offre et de la demande agricoles, est susceptible de provoquer un effondrement brutal et inattendu des prix à terme. D'autre part, de manière plus routinière, les achats et les ventes de contrats à terme par les fonds d'investissement peuvent perturber l'évolution de la base, c'est-à-dire la différence entre le prix à terme et le prix au comptant, et entraver la convergence attendue entre ces deux prix lorsque les contrats viennent à échéance. Aux États-Unis, ces phénomènes préoccupent non seulement les négociants et les transformateurs de grains, mais également les agriculteurs qui se couvrent directement sur les marchés à terme ou qui souscrivent des assurances revenu reposant sur l'évolution des prix à terme.

Alors que la problématique de la gestion des risques devient de plus en plus prégnante dans l'Union européenne, **ne convient-il pas de desserrer les contraintes existant sur les aides d'État et sur le cofinancement européen des dispositifs nationaux de gestion du risque?**

– Le cofinancement communautaire des aides consacrées par les États membres à la gestion des risques est autorisé seulement si ces aides entrent dans la boîte verte de l'OMC. Cela exclut l'assurance récolte mise en œuvre en Espagne (classée dans la boîte orange) et, très probablement, celle lancée en France en 2005. En revanche, l'indemnisation par le FNGCA des dommages causés par les calamités naturelles est classée dans la boîte verte et peut être cofinancée. Selon certaines interprétations, il pourrait en être de même d'une réassurance publique déclenchée par la reconnaissance officielle d'un état de catastrophe naturelle pour des sinistres de grande ampleur, dans le cadre de conventions particulières de réassurance établies entre assureurs et

pouvoirs publics pour les pertes de récolte supérieures à 30%. On peut aussi imaginer l'introduction d'une «garantie catastrophe» dans les contrats d'assurance récolte, qui serait prise en charge essentiellement ou totalement par les pouvoirs publics et respecterait les conditions d'admission dans la boîte verte et, partant, les règles de cofinancement européen.

– S'agissant de la gestion du risque de prix et de revenu, les mécanismes de lissage du revenu sont classables dans la boîte verte de l'OMC, à l'instar du FMD australien. Ils peuvent donc être cofinancés par l'Union européenne.

– La possibilité de cofinancement de dispositifs nationaux de gestion des risques climatiques ou économiques tombant dans la boîte orange devrait être envisagée, compte tenu de la marge de manœuvre dont dispose l'Union européenne à l'OMC au titre de la règle *de minimis*. Cela suppose que l'Union européenne autorise le soutien par les États membres de mécanismes de gestion du risque de prix (comme l'assurance revenu), aujourd'hui interdit, ou que soit créé un système communautaire d'assurance revenu, option peu plausible à court terme en raison de l'opposition de la Commission et de plusieurs États membres. Une solution moins problématique, vis-à-vis de l'Union européenne comme de l'OMC, serait d'accroître le montant des aides *de minimis* (au sens communautaire) que les États membres sont autorisés à verser aux agriculteurs, et qui entrent dans la boîte verte.

– Enfin, le niveau de cofinancement communautaire des outils de gestion des risques et des crises, limité à un point de modulation, ne répond pas aux besoins de financement existant en France. Il pourrait être intéressant de le doubler jusqu'à concurrence de deux points de modulation, voire davantage⁽¹⁾.

Les chercheurs sont-ils en mesure de proposer des combinaisons optimales d'outils permettant à la fois de limiter les distorsions des échanges et de prémunir les producteurs contre les aléas, compte tenu de la double influence de tous les instruments de politique agricole, sur la production et sur le risque? Il serait intéressant de voir si le maintien d'un certain degré de protection aux frontières peut être justifié à l'aune de ces deux critères. Les aides découplées pourraient en outre trouver, dans le cadre de cette problématique, une nouvelle légitimité : contribuer

(1) Un point de modulation des aides directes, en France, représente environ 80 millions d'euros. Un cofinancement communautaire égal à deux points de modulation couvrirait environ la moitié du coût estimé, pour les pouvoirs publics, de l'assurance récolte élargie à toutes les cultures, y compris les fourrages (300 millions d'euros). L'autre moitié serait financée par des fonds nationaux.

à la gestion des risques, plutôt que soutenir le revenu agricole. Un domaine encore peu exploré est celui du rôle des organismes stockeurs et des organisations professionnelles dans la gestion des risques. Certes, les négociants proposent des contrats indexés, d'une manière ou d'une autre, sur les marchés à terme. Les coopératives mutualisent le risque de prix et accompagnent les producteurs désireux de se couvrir sur le marché à terme (regroupement des contrats, vente d'options). En Espagne, elles achètent, à prix réduit, des polices d'assurance récolte pour leurs adhérents. Mais d'autres schémas sont envisageables. Ainsi les **coopératives de nouvelle génération**, aux États-Unis, permettent aux agriculteurs d'approvisionner un débouché ciblé et de valoriser leurs droits d'apport. La piste interprofessionnelle est prometteuse : les organisations de filières peuvent contribuer à réguler le marché en jouant sur différents leviers, structuration de l'offre, stockage privé, définition de normes qualitatives, diffusion de l'information, etc. La loi d'orientation agricole votée en France en décembre 2005 a renforcé les interprofessions en leur permettant de contribuer à la mise en place de démarches collectives pour lutter contre les risques et les aléas et en les habilitant à élaborer des contrats types entre producteurs et acheteurs.

Outre les raisons économiques discutées précédemment, doter les agriculteurs d'outils de gestion des risques peut être justifié par le souci de **préserver la capacité de négociation des producteurs face aux secteurs d'amont et d'aval, de plus en plus concentrés**. En effet, ces outils, comme d'autres instruments de politique agricole, peuvent contrebalancer en partie le pouvoir de marché des industriels et des distributeurs, qui pèse sur les agriculteurs. En leur absence, l'«intégration» des exploitations a toutes chances de croître. Reste toutefois à définir la structure souhaitable de l'agriculture, c'est-à-dire la préférence de la société pour des exploitants agricoles responsables de leurs décisions de production et de commercialisation ou pour des producteurs de plus en plus étroitement liés à l'amont et l'aval.

L'analyse ci-dessus n'est pas exhaustive. Elle peut cependant contribuer au débat sur l'approfondissement de la réforme de la PAC et sur la place que pourrait y tenir la gestion des risques, thèmes majeurs de réflexion du COPEIAA.

Rédigé par J.-C. DEBAR,
membre du COPEIAA