

« *Quelle régulation pour les marchés agricoles* » ? Tel était le thème de la rencontre organisée conjointement par la Chaire Régulation de Sciences Po et la DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes). M. Pierre Boulanger revient sur cette problématique ambitieuse en montrant qu'elle appelle une diversité réglementaire.

Vers des instruments équilibrés régulant les marchés agricoles



Par Pierre BOULANGER

Assistant de recherche au Groupe d'Économie Mondiale à Sciences Po (GEM), Enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris

INTRODUCTION

La régulation peut être présentée comme une alternative à l'intervention directe de la puissance publique dans le fonctionnement de l'économie. Elle doit être appréhendée, dans le secteur agricole, comme une voie moyenne entre l'organisation publique des marchés qui a historiquement prévalu et le laissez-faire absolu caractérisant une certaine approche libérale.

La logique de subsistance ou la gestion quantitative et qualitative du secteur agricole légitime une intervention des pouvoirs publics. À l'opposé, l'approche libérale suit une dialectique de dépendance où une spécialisation permet un accroissement de la productivité globale et du bien-être collectif. L'économie politique des échanges permet de combiner ces deux conceptions divergentes. Si, au premier modèle interventionniste s'oppose le deuxième modèle ouvert, chacun nécessite des outils de régulation efficaces aussi bien individuellement que collectivement.

Après avoir détaillé les spécificités des marchés agricoles, nous les aborderons sous un angle inhabituel à savoir celui du droit de la régulation. Enfin, les démarches réglementaires nationales, régionales et multilatérales en la matière seront analysées au regard de l'internationalisation progressive des marchés.

I. – DES INTERVENTIONS SUR LES MARCHÉS AGRICOLES LÉGITIMES

Il existe une propension à la banalisation des produits agricoles, accentuée par une dynamique croissante de libéralisation du secteur agricole et agroalimentaire. Toutefois, des spécificités, aussi bien économiques qu'extra-économiques doivent être intégrées à la nécessaire détermination de nouveaux outils de régulation.

A. – Des marchés hétérogènes

Le secteur agricole est un ensemble de marchés pour lesquels un examen produit par produit est à même de permettre une analyse rigoureuse. Les structures et les forces des marchés des céréales ou des protéagineux sont distinctes de celles du marché des fruits et légumes. De même, le marché des fruits et légumes est un agrégat des marchés de la tomate, de la pomme, de l'asperge, etc.

La scission des secteurs primaire, secondaire et tertiaire est dénuée de rationalité économique de part les interactions entre agriculture, industrie et services. Les différentes étapes de la filière agroalimentaire devraient donc également être étudiées successivement. Ces précautions ont pour but d'éviter un diagnostic homogène lorsque la réalité ne l'est pas. La régulation des marchés agricoles est un concept systémique complexe.

B. – Des spécificités, facteurs d'instabilité

L'instabilité des marchés agricoles a des origines structurelles et conjoncturelles disparates. Du côté de la demande de

produits agricoles et agroalimentaires, il existe une certaine inélasticité par rapport au revenu et au prix. Toutefois, suite à l'évolution des structures de consommation, l'inélasticité par rapport au revenu peut être discutée en intégrant notamment des notions de pauvreté relative afin de raisonner sur l'ensemble de l'échelle des revenus. Pour des consommateurs au revenu moyen, des effets de substitution peuvent jouer suivant l'évolution des prix relatifs (arbitrage, par exemple, entre consommation de produits alimentaires et de nouvelles technologies). Une fois satisfaits les besoins alimentaires de base, la hiérarchie des consommations est susceptible d'invalidier l'hypothèse économique selon laquelle la demande de produits agricoles est inélastique par rapport au revenu. À court terme, l'absence d'élasticité du côté de l'offre est plus nette que du côté de la demande. En effet, la période moyenne de production (du choix de production à la vente du produit agricole pour un agriculteur ou du produit brut au produit final pour un industriel agroalimentaire) demeure élevée sur nombre de produits. Cette rigidité de l'offre due à la longueur de réaction, loin de l'instantanéité régissant un marché « ordinaire », crée des phénomènes d'instabilité spécifiques aux marchés agricoles. Cependant, à moyen et long terme, l'offre d'un produit agricole a une élasticité marquée : les exploitants agricoles peuvent adapter leurs productions aux variations de prix du cycle précédent (ce postulat reprend l'hypothèse du modèle de Cobweb selon lequel les exploitants agricoles basent leurs choix de production sur des prix anticipés). Il convient cependant de préciser que l'offre d'un

produit agricole donné, à un moment précis, demeure incertaine de part des aléas coercitifs, principalement de nature climatique et sanitaire. Ces mêmes aléas peuvent affecter tout pareillement la demande de produits agricoles (il est reconnu, par exemple, la corrélation entre conditions météorologiques clémentes et consommation de fraises ou de cerises).

Des externalités aussi bien positives telle la santé ou le développement rural, que négatives, fondamentalement les pollutions, sont également propres aux marchés agricoles. Tout comme la terre qui demeure un facteur de production singulier et non délocalisable, même si ses facteurs d'exploitation humains et technologiques le sont.

C. – Des crises récurrentes

Selon la théorie économique, un marché fonctionnant parfaitement est une situation collective optimale mais des dysfonctionnements peuvent justifier les interventions publiques. Selon la filière étudiée, les dysfonctionnements peuvent avoir une origine diverse. Les fluctuations des prix, de part les caractéristiques précitées de l'offre et de la demande, induisent des situations de déséquilibre chronique des marchés agricoles et la récurrence de crises. Du côté de l'offre, lorsque la production est nettement supérieure aux possibilités d'absorption par le marché (surproduction), les prix peuvent atteindre des niveaux extraordinairement bas. Des circonstances où il est préférable pour un producteur de donner sa marchandise plutôt que de la détruire sont régulières. Le télescopage de l'offre est également un phénomène répandu.

À ces spécificités de l'offre et de la demande, des structures de marché, telles une concentration sous-optimale du secteur, tout comme des difficultés de différenciation de certains produits, peuvent servir de catalyseurs de crise. Soulignons également qu'une information asymétrique est propice à des comportements d'anti-sélection de la part des consommateurs ou de production inefficace de la part des producteurs. Ces derniers subissent une incertitude sur les prix et les quantités, incertitude pouvant conduire à des choix de production économiquement irrationnels et environnementalement ou sanitairelement dommageables. Des investissements timides en recherche et développement ou des choix marketing désuets ont pu amplifier une crise ou accélérer son arrivée. Enfin, des attaques médiatiques et des boycotts commerciaux occasion-

nent incontestablement des effets déstabilisateurs.

D. – Un interventionnisme justifié

Les effets croisés des défaillances de marché, l'existence d'externalités et la répétition de crises sectorielles conduisent à une nécessaire régulation des marchés agricoles. Historiquement, s'est développée l'idée d'organisation des marchés, régulée par des politiques agricoles nationales et communautaires. Si le libre jeu de l'offre et de la demande ne peut soutenir une situation collective optimale, un interventionnisme public est souhaitable. Comme l'origine des défaillances (structurelles et conjoncturelles), l'interventionnisme comporte une double dimension : il s'agit d'orienter la pro-

L'organisation des marchés et la gestion des crises à travers le droit de la régulation est un concept original, encore embryonnaire mais pertinent.

duction dans le sens d'une meilleure réponse à la demande d'une part, de remédier aux déséquilibres temporaires des marchés et aux fluctuations excessives des cours de l'autre part. C'est pour ces raisons économiques qu'une Politique agricole commune (PAC) a été mise en place en 1962. Des raisons extra-économiques tels l'indépendance et la sécurité alimentaire, la protection de l'environnement ou le soutien au revenu des exploitants agricoles s'y sont associées dans une logique plus politique et stratégique (cf. Winters A., *Les objectifs dits « non économiques » du soutien agricole*, Revue économique, OCDE, n° 13, p. 267-302).

Il paraît rationnel de se demander si les instruments de régulation ne sont pas devenus totalement ou partiellement inadaptés. Tout d'abord, le cloisonnement des marchés agricoles a montré ses limites face à l'internationalisation des économies. Les réformes successives de la PAC, sous la pression de contraintes internes et externes, ont progressivement remis en question les outils traditionnels d'intervention publique : prix garanti par intervention directe sur le marché ou par versement d'une subvention à la production, contrôle de l'offre par contingentement ex ante de la production, soutien aux intrants et facteurs de production, sans oublier l'implacable

protection aux frontières (cf. Butault J.-P. ed, *Les soutiens à l'agriculture. Théorie, histoire, mesure, Mieux Comprendre – Économie et société*, INRA, 2004). Il est à souligner que les Organisations communes de marchés (OCM) se sont difficilement conciliées aux règles communes tant celles de la concurrence ou de la liberté d'entreprendre que de l'environnement. Un modèle agricole relevant du marché nécessite toutefois des instruments de régulation spécifiques et flexibles. L'organisation des marchés et la gestion des crises à travers le droit de la régulation est un concept original, encore embryonnaire mais pertinent.

II. – L'HYPOTHÈSE DU RECOURS AU DROIT DE LA RÉGULATION DANS LE SECTEUR AGRICOLE

Le droit de la régulation a pour objectif de concevoir et de définir des règles de jeu applicables à des secteurs d'activité dans lesquels doivent s'équilibrer les règles « habituelles » de la concurrence mais également d'autres principes et impératifs. Jusqu'à présent le concept de droit de la régulation s'est appliqué principalement aux industries de réseau (télécommunications, transports, énergie) ainsi que sur les marchés financiers (cf. Frison-Roche M.-A., *Le droit de la régulation*, Dalloz 2001, chron., p. 610-616 ; Frison-Roche M.-A., *Appliquer le droit de la régulation au secteur agricole*, RLC 2004/4, n° 336). Il faut se garder de la tentation, du fait des spécificités et de l'hétérogénéité du secteur agricole, de vouloir l'exonérer de l'application des règles de la concurrence au motif qu'elles seraient inadaptées ou bien qu'elle ne permettraient pas de répondre aux situations de crise. À défaut d'un régime d'exception, il est concevable d'aménager des règles de droit commun lorsque celles-ci s'avèrent être inaptes ou bien génératrices d'effets pervers. Dans cette optique, il est pertinent d'analyser la concentration singulière du secteur, tout comme les pratiques concertées. De même, la couverture des aléas agricoles par un régime assurantiel nécessite des instruments de régulation adaptés.

A. – Les concentrations, solutions à la segmentation des marchés ?

La concentration de l'offre agricole, pour des raisons structurelles, connaît une croissance moindre que dans d'autres secteurs (banque, automobile, informatique, etc.). Or, cette faible concentration de l'offre peut être préjudiciable. Les marchés agricoles se caractérisent plus par l'existence d'oligopsones que par celle d'oligopoles. Le rapport de force est

donc souvent à l'avantage des acheteurs, plus concentrés que les vendeurs. Toutefois, les inefficiences induites par la concurrence imparfaite ne doivent pas conduire à la création d'un second oligopole (en amont) afin de compenser un premier (en aval). En France, afin d'organiser les marchés, des politiques publiques ont été mises en place favorisant le regroupement de l'offre et l'organisation des producteurs. Dans le secteur horticole, l'organisation spécifique du marché en criées a permis un regroupement de 80 % des producteurs belges. Un système de ventes simultanées ou ventes en blocs (ensemble de produits uniformes en terme de variété, de qualité et d'emballage, issus de plusieurs producteurs) sous protection d'un prix plancher, compense les effets négatifs de l'atomisation de l'offre face aux circuits de distribution imparfaits. De plus, l'information réelle de ces marchés incite des normes élevées de qualité. Ce recours à la concentration doit pouvoir être réglementé par des instruments de politique de la concurrence flexibles. La chaîne de valeur associée à la filière agroalimentaire est propice aux problèmes concurrentiels de par le nombre d'intermédiaire du brut au produit final.

Il est à craindre qu'une concentration non maîtrisée pousse à la massification et n'encourage pas la segmentation de l'offre. Or, face à la concurrence internationale, une segmentation est fondamentale pour de nombreux produits tels les fruits et légumes ou les viandes aussi bien dans une optique d'alimentation du marché domestique que des marchés étrangers. Les produits de qualité et à valeur ajoutée substantielle doivent être considérés comme un avantage comparatif français, d'où l'intérêt de la segmentation des marchés. En effet, les politiques françaises et européennes doivent privilégier une concurrence sur la qualité et la variété à une concurrence basée sur les prix. De plus, une absence de segmentation se traduit généralement par une dictature du prix. La trop faible segmentation des fruits et légumes est toutefois à opposer à la trop forte segmentation du secteur vitivinicole et l'atomisation des structures induisant des asymétries d'information nuisibles aux produits français. Si des marges certaines de développement commercial se trouvent sur les marchés extra-communautaires, la filière vitivinicole française ne dispose pas suffisamment d'entreprises de taille critique susceptibles de les pénétrer. Ainsi, seulement quelques grandes entreprises du « *Nouveau Monde* » abordent les marchés à l'exportation tandis que la France est ca-

ractérisée par des nombreuses petites ou moyennes entreprises se risquant à l'exportation. Des dizaines de négociants, des centaines de caves coopératives, des milliers de producteurs particuliers sont incapables de dégager des budgets commerciaux et marketing suffisants pour permettre de conquérir de nouveaux marchés. *A fortiori*, des marchés où la notion de marque est devenue primordiale. Il convient donc d'encadrer les concentrations tout en considérant la segmentation des marchés. Cette stratégie nécessite une concertation des acteurs de filières dissemblables.

B. – L'encadrement des pratiques concertées ?

Il n'existe pas de droit sectoriel applicable à l'agriculture en matière de concurrence. En partant de cette réalité, la légitimité de certains types de pratiques concertées dans le secteur agricole peut toutefois être discutée. Il convient de distinguer concentration (transfert de propriété) et concertation (tentative de gestion prévisionnelle de l'offre compte tenu de l'atomisation du marché). Néanmoins, dans une économie ouverte, des concertations aussi bien horizontales que verticales, ne permettent d'influer les flux d'importations. Or, de part le jeu des inélasticités, une faible quantité peut suffire à déstabiliser un marché pourtant stabilisé. Pour autant, l'agriculture, intégrée à la filière agroalimentaire, doit se doter d'organisations structurées et flexibles de producteurs. Le bon fonctionnement de l'interprofession (terme regroupant l'ensemble des acteurs d'une filière) est primordial et des incitations à la mise en marché contractuelle doivent être effectives.

La contractualisation sur les volumes (plus difficilement sur les prix) va de paire avec un rôle plus structuré des interprofessions, interprofessions pouvant être à géométrie variable selon la problématique abordée. Une tendance forte persiste quant à l'exigence d'interventions des pouvoirs publics, avant même l'exploration des possibilités d'autorégulation. Il convient d'établir un juste équilibre entre responsabilités publique et interprofessionnelle.

C. – La gestion des risques par des mécanismes assurantiels ?

La volatilité et le manque de prévisibilité des prix sont perçus comme des facteurs d'instabilité intrinsèques aux marchés agricoles. Toutefois, il est difficile d'établir un prix de référence (benchmark), la volatilité des marchés agricoles pouvant être perçue comme intermé-

diaire entre volatilité des marchés de « *biens ordinaires* » et des marchés financiers. Appliqué à tous les secteurs, le problème de volatilité d'un marché d'actifs réels induit celui de prévisibilité des prix.

Comme souligné précédemment, la gestion de risques systémiques est une problématique spécifique au secteur agricole. Toutefois, les instruments à utiliser ne sont pas nécessairement différents de ceux développés dans d'autres secteurs. Il convient de rappeler que les marchés à terme d'instruments dérivés financiers ont été inspirés des marchés à terme du blé. La couverture du risque assurant une fonction de stabilisation des marchés peut être effective *via* des mécanismes d'assurance (contrats à terme, contrats d'assurance récoltes, contrats d'assurance revenus, etc.). Les banques et assurances agricoles se sont développées en liaison avec un traitement spécifique de l'information. La libéralisation des flux commerciaux impose la mise en place d'instruments de régulation adaptés aux spécificités des marchés agricoles.

III. – DES INSTRUMENTS MIXTES RÉGULANT LES MUTATIONS DES MARCHÉS AGRICOLES

La conception de la régulation au sens de partenariat souple entre les pouvoirs publics et les professionnels doit définir des instruments offrant un cadre réglementaire au libre fonctionnement des marchés agricoles. La gestion des marchés par les OCM a fortement évolué offrant au régulateur un nouvel espace d'intervention, tant au plan communautaire que national. De même, l'autorégulation par les professionnels agricoles, soutenue par le développement de mécanismes assurantiels ou de marchés à terme, doit être renforcée et encadrée réglementairement. La régulation des marchés agricoles n'est pas un concept monolithique, les responsabilités et compétences des différents acteurs d'une filière doivent être expertisées et soumises à des définitions strictes. Une articulation entre espaces aussi bien politique et juridique que national, régional et international a pour finalité l'équilibre des marchés, la prévention des crises et l'accompagnement des ajustements structurels.

A. – La dynamique du cadre européen

Les politiques agricoles ont fortement évolué avec l'internationalisation des économies. Les politiques publiques qui ont pu se justifier par des situations de

pénuries et de reconstruction après la seconde guerre mondiale souffrent désormais d'une légitimité contestable. De nombreux travaux descriptifs ou scientifiques traitent de la PAC depuis son instauration en 1962. Elle a tour à tour connu succès et échecs tant dans ses objectifs que ses réalisations. Les critiques qui se sont développées ces dernières années sont d'ordres économique, social, environnemental et territorial (cf. Boulanger P., Les réalités de la distribution des subventions agricoles en France, Document de travail du GEM, nov. 2005). Le système actuel de la PAC repose fondamentalement sur la réforme de 1992, dont le principe est élémentaire : accompagner la baisse des prix garantis par la mise en place d'un système de paiements directs compensatoires permettant d'assurer une stabilité du revenu agricole. L'objectif est d'assurer la compétitivité de l'agriculture européenne tout en permettant un rapprochement des prix européens et des prix mondiaux et une meilleure prise en compte des lois du marché. En mars 1999, la réforme adoptée au Sommet de Berlin entérine le tournant amorcé en 1992 en approfondissant les baisses de prix garantis. Cet « Agenda 2000 » est nécessaire dans les perspectives d'un nouveau cycle de libéralisation multilatérale à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et d'une meilleure considération des préoccupations de nombreux pays en développement (contraintes externes) et également de l'élargissement de l'Union européenne (UE) et de la « réconciliation » entre le secteur agricole et les attentes du citoyen/consommateur/contribuable européen (contraintes internes). L'irréversibilité du découplage des aides agricoles sous-tend une volonté réelle de privilégier les lois du marché en soutenant les exploitants agricoles et non plus les productions ou les prix. S'impose alors une dichotomie des subventions agricoles en favorisant, parallèlement aux subventions à la production et au soutien des marchés (1^{er} pilier), des objectifs de développement rural (2^e pilier) consacrant le caractère multifonctionnel de l'agriculture (cf. Commission européenne, Reform of the common agricultural policy. A long-term perspective for sustainable agriculture. Impact analysis. Rapport de la Direction générale de l'agriculture, 2003 et OCDE, Analyse de la réforme de la PAC de 2003, Rapport OCDE, 2004). Le rôle complémentaire que doivent jouer les premier et second piliers est cependant ardu de part le déséquilibre existant entre les fonds alloués au premier et second piliers, de l'ordre de 1 à 10. Ceci dit, l'enveloppe budgétaire supplémentaire at-

tribuée aux mesures de développement rural doit progressivement s'accroître grâce à la modulation des subventions directes du premier pilier.

L'agriculture est multifonctionnelle car elle ne repose pas uniquement sur la fourniture de biens alimentaires. Elle remplit, dans une approche normative, des fonctions liées à l'environnement et aux ressources naturelles, au développement rural et à l'aménagement territorial, à la sécurité alimentaire nationale, des ménages et des produits. Ces fonctions légitiment aujourd'hui et demain un assortiment d'instruments de régulation accompagnant la libéralisation des marchés et les ajustements structurels qui en résultent. De même, il est opportun de développer le concept d'« *interrégulation* » appréciant les interac-

Les instruments de régulation nationale doivent être complémentaires et non substituables à ceux définis sur le plan communautaire.

tions entre secteur agricole et protection de l'environnement, de la santé ou des innovations (cf. Frison-Roche M.-A., Appliquer le droit de la régulation au secteur agricole, préc.). Minimiser les effets de distorsion correspond à l'ossature des nouveaux instruments de la PAC tandis qu'à l'avenir, la primauté du découplage doit s'associer à celle du ciblage des aides. Ce dernier point est fondamental et s'accompagne fatalement d'une re-nationalisation partielle des instruments mis en place. Néanmoins, cette re-nationalisation partielle ne signifie pas une érosion des compétences européennes en matière de définition de politique(s) agricole(s) mais permet la prise en compte de l'hétérogénéité des structures qui caractérise le tissu agricole européen. Un ciblage systématique est également à même de favoriser les effets externes positifs tout en taxant les effets négatifs au moyen de politiques contractuelles. Une fois identifiés les effets externes que la Société souhaite promouvoir et ceux qu'elle désire limiter, des indicateurs doivent permettre de suivre leurs évolutions effectives dans l'espace et le temps pour définir un cadre réglementaire communautaire. C'est ainsi que les normes établies légitimeront l'octroi d'aides directes compensant les coûts induits par la réduction des externalités négatives ou

l'accroissement des externalités positives. La modulation des aides, du premier vers le second pilier de la PAC permettra le financement de ces mesures, sans pour autant créer un besoin de financement additionnel nécessaire à la mise en oeuvre de ces nouveaux instruments.

B. – Les initiatives françaises réglementaires

Les instruments de régulation nationale doivent être complémentaires et non substituables à ceux définis sur le plan communautaire. Dans le droit français, des instruments existent déjà comme l'article L. 410-2 du Code de commerce qui permet, en période de crise exceptionnelle, la possibilité de définir par décret des prix minimum : « (...) dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires, un décret en Conseil d'Etat peut réglementer les prix après consultation du Conseil de la concurrence. Les dispositions (...) ne font pas obstacle à ce que le Gouvernement arrête, par décret en Conseil d'État, contre des hausses ou des baisses excessives de prix, des mesures temporaires motivées par une situation de crise, des circonstances exceptionnelles, une calamité publique ou une situation manifestement anormale du marché dans un secteur déterminé. Le décret est pris après consultation du Conseil national de la consommation. Il précise sa durée de validité qui ne peut excéder six mois ». Durant l'été 2004, face aux crises frappant le marché de la tomate et du melon, l'utilisation de cet article a été étudiée sans avoir pourtant été mis en application. De même, la loi n° 2005-157 relative au développement des territoires ruraux (DTR) du 23 février 2005 a introduit légalement, pour le secteur des fruits et légumes, l'encadrement de l'annonce des prix, les remises commerciales, la définition des crises et un mécanisme de coefficient multiplicateur. Ces dispositions sont d'avantage l'objet d'un affinage, voir d'une interprétation des règlements existants en matière d'OCM, que d'un traitement en vertu du droit de la concurrence.

À l'instar de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), le développement d'observatoires sectoriels suivant l'évolution des marchés agricoles doit permettre une meilleure prévisibilité des marchés à travers des missions de veille et d'alerte, tout en

exerçant un devoir d'information et de transparence. Dans une perspective de coopération internationale en faveur du développement, il est propice de noter les activités de la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (FARM). Cette initiative publique française vise à apporter une assistance technique aux problématiques agricoles auxquelles sont confrontés les pays pauvres.

La loi n° 2006-11 d'orientation agricole (LOA), adoptée par le Parlement le 22 décembre 2005 et publiée au *Journal officiel* du 6 janvier 2006 introduit de nouveaux outils au service de la promotion d'une démarche d'entreprise : création d'un fond agricole, bail cessible, dispositions fiscales et juridiques favorisant les entreprises agricoles à responsabilité limitée (EARL), réforme partielle du contrôle des structures. Le rapprochement du statut d'exploitation agricole de celui des sociétés commerciales repose toutefois sur le choix de l'exploitant afin de considérer la diversité des statuts en agriculture. De même, la LOA réforme en profondeur la gestion des aléas en promouvant le recours à l'assurance : création d'un Comité national de l'assurance en agriculture, restructuration du Fonds national de garantie des calamités agricoles, promotion de l'assurance récolte. La promotion d'un régime assurantiel va de concert à la logique définie par la Communication de la Commission européenne du 14 mars 2005 relative à la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole. De plus, elle bénéficiera en France de diverses incitations fiscales. Enfin, la LOA élargit le champ d'intervention des organisations interprofessionnelles en leur conférant notamment des compétences en matière de valorisations non professionnelles des produits agricoles et de contributions aux actions internationales de développement (cf. Loi d'orientation agricole : texte et analyses, Rev. D. rur. 2006). Ces nouveaux outils réglementaires, fortement inspirés de modèles issus du droit commercial, doivent permettre à terme d'adapter le monde agricole aux mutations intra et extra-communautaires.

C. – La nécessaire coopération multilatérale

L'agriculture est un dossier clef du Cycle de négociations à l'OMC entamé à Doha en 2001 (cf. Messerlin P., *Agricultural Liberalization in the Doha Round*, *Global Economy Journal*, vol. 5, n° 4, art. 2, 2005). Le groupe de Cairns a démontré son intérêt constant et offensif à pousser à la libéralisation de ce sec-

teur. Malgré les problèmes d'économie politique induits par une libéralisation progressive des marchés agricoles, cette dynamique devrait se renforcer au plan communautaire et multilatéral. Des outils de régulation multilatéraux doivent accompagner un accroissement inévitable des flux commerciaux tirés par les dynamiques de libéralisation (cf. Lamy P., *Le modèle agricole européen au défi des négociations commerciales internationales*, *Économie rurale*, n° 279, janv.-févr. 2004, p. 66-73). Les instruments d'organisation des marchés et de gestion des crises doivent être conformes au cadre réglementaire international. Le Cycle d'Uruguay a réinséré graduellement l'agriculture dans le droit commun du commerce international (cf. Tangermann S., *L'Accord de l'agriculture de l'Uruguay Round fonctionne-*

Des outils de régulation multilatéraux doivent accompagner un accroissement inévitable des flux commerciaux tirés par les dynamiques de libéralisation.

il ?

, *Économie internationale*, CEPII, n° 87, 2001, p. 15-44). Toutefois, en vertu des trois dimensions du protectionnisme (selon la théorie du commerce international : protection aux frontières, soutien interne et à l'exportation), le secteur agricole maintient son statut privilégié. Bien que son mécanisme soit controversé, rappelons qu'un pays ou groupe de pays peut appliquer des mesures de sauvegarde afin d'accorder de manière provisoire une protection aux producteurs nationaux confrontés à un choc émanant des importations (art. XIX du GATT et Accord sur les sauvegardes). De plus, le commerce international peut induire des risques biologiques (santé des être humain, des animaux ou des végétaux) ou informationnels (relation éloignée Principal-Agent) qu'une réglementation adéquate doit prévenir. Sous réserve de constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays, les gouvernements peuvent au niveau multilatéral restreindre le libre-échange. La mise en place de mesures aux frontières doit être nécessaire à la protection de la moralité publique, de la santé des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux et la conservation des ressources naturelles épuisables (GATT, art. XX). Ces exceptions gé-

nérales peuvent être appliquées à différents articles du GATT (art. I, III, XI). Toutefois, elles doivent être explicites et transparentes, non discriminatoires (un même traitement doit être appliqué aux importations et aux produits nationaux), reposer sur une évaluation scientifique des risques et assurer un niveau de protection équivalent aux normes internationales. Des exceptions de même nature existent au sein de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS ou GATS), de l'Accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC ou TRIPS) et de l'Accord sur l'agriculture. À l'OMC, les produits agricoles sont concernés en premier chef par l'accord sur les mesures Sanitaires et phytosanitaires (SPS) et, dans une moindre mesure, par l'accord sur les Barrières techniques au commerce (TBT). Les produits les plus touchés par des mesures de type environnementale ou de santé publique sont évidemment les produits agricoles. Bien que chaque pays (ou groupe de pays) puisse adopter les mesures qu'il estime nécessaires afin de protéger la santé des êtres humains, des animaux ou des végétaux, cette législation doit être conforme avec les engagements pris à l'OMC. L'interprétation protectionniste de ces accords peut conduire des pays à prendre des restrictions injustifiées au commerce alors qu'ils devraient permettre une facilitation des échanges (cf. CEPII, *Protectionnisme : l'environnement à l'OMC*, lettre du CEPII n° 206, nov. 2001). En effet, un produit agricole sur dix fait l'objet de normes environnementales appliquées à l'échelle mondiale par moins de cinq pays...

Les accords bilatéraux peuvent également se substituer à un accord multilatéral lorsque ce dernier ne rencontre pas le consensus nécessaire. Dans le cadre d'accords bilatéraux ou inter-régionaux, les dispositions réglementaires, notamment les mesures SPS, ont un fort potentiel de restriction (ou de facilitation) des flux commerciaux et présentent, de ce fait, un aspect capital lors des négociations (Blassetti R. et Piñero M., *The EU-MERCOSUR Interregional Negotiation : Sanitary and Phytosanitary Measures and other Potential Obstacles to Agricultural Trade*, dans *Agriculture and Agribusiness in the EU-MERCOSUR Negotiations*; Valladão A. et Page S. ed., *Chaire MERCOSUR de Sciences Po*, 2003, p. 77-176). De même, l'UE souhaitant protéger ses indications géographiques, a conclu des accords sur le commerce du vin et/ou des boissons spiritueuses avec de nombreux pays dont plusieurs du « Nouveau monde » : Australie (1994), Mexique (1997), Afrique

du Sud (2002), Canada et Chili (2003). Pour le secteur vitivinicole, comme pour d'autres, il convient de rappeler que l'existence de passagers clandestins (*free-riding*) en présence d'appellation protégée ou de marques collectives affecte des filières entières, une raison supplémentaire pour une réglementation stricte en la matière. Les pays tiers signataires ont à gagner, non pas à la protection de leurs propres indications géographiques, mais grâce aux normes de qualité qu'ils imposent et à la facilitation du commerce en découlant. Ces accords respectent bien évidemment le droit de l'OMC. Cette dernière, appuyée par son organe de règlement des différends, a vocation à accroître ses compétences régulatrices et

offrir un juste équilibre entre libre-échange et reconnaissance d'impératifs sanitaires ou environnementaux.

CONCLUSION ET OUVERTURE

La tendance à la libéralisation des marchés ne devrait pas effriter la légitimité d'une intervention étatique car ses motifs se sont diversifiés. Le soutien direct des exploitants agricoles par les politiques de découplage sous-tend un fondement fort de sécurité alimentaire et sanitaire d'une part, de développement rural et durable d'autre part. Le désarmement progressif des OCM induit par les réformes successives de la PAC crée un besoin de nouveaux instruments de

régulation des marchés agricoles. Des initiatives ont été prises au niveau national à travers la LOA et la loi relative au DTR pour tenter d'offrir un cadre réglementaire adapté aux spécificités du secteur. Ces initiatives nationales vont de concert avec la dynamique européenne en cours et à venir et l'internationalisation croissante des économies. Le droit de la régulation doit évoluer et intégrer progressivement le secteur agricole. L'exemption ou non de règles de concurrence pour ce dernier est une question encore ouverte. Entre l'interventionnisme souverain et l'autorégulation des professionnels, la régulation des marchés agricoles doit disposer d'instruments juridiques originaux et pertinents. ♦