



# LA PAC : TOUT COMPRENDRE POUR S'ADAPTER

## Volume 3 : Régulation des Marchés

• CE DOSSIER A ÉTÉ  
• COORDONNÉ PAR :  
• Aurélie TROUILLIER  
• Claire-Isabelle ROUSSEAU

• ONT CONTRIBUÉ :  
• - Thierry POUCH  
• - Laetitia VERNIÈRES  
• - Lilian CARPENÉ  
• - Pierre LAMBARE  
• - Xavier BRIOT

• Chambres d'agriculture  
• France  
• Direction Economie  
• des agricultures et des  
• territoires

- 14 NOUVEAUX OUTILS DE RÉGULATION DES MARCHÉS  
IL FAUDRA LES EXPÉRIMENTER POUR LES ÉVALUER !  
Par Claude COCHONNEAU, Président de la Commission économie  
Chambres d'agriculture France
- 15 LA GESTION DES OUTILS RÉNOVÉS AVEC UN BUDGET SPÉCIFIQUE
- 19 LA RÉFORME DE L'OCM UNIQUE  
CE QUI PERDURE, CE QUI CHANGE
- 24 PLANTATION DE VIGNE  
UN DISPOSITIF PLUS SOUPLE, PARTIELLEMENT CONÇU PAR LES ÉTATS MEMBRES
- 26 L'OCM UNIQUE À L'ÉPREUVE DE L'EMBARGO RUSSE
- 29 QUELLE RÉGULATION POUR LES MARCHÉS APRÈS LES QUOTAS ?



13



**CLAUDE COCHONNEAU**

Président de la Commission  
économie  
Chambres d'agriculture France

## NOUVEAUX OUTILS DE RÉGULATION DES MARCHÉS

### Il faudra les expérimenter pour les évaluer !

Après plus de 4 ans de négociations, la nouvelle Pac est entrée en vigueur pour la campagne 2014-2015 par le volet « régulation des marchés ». Les discussions en triologie entre les institutions européennes ainsi que le contexte économique avaient retardé les accords finaux au niveau européen mais les mesures de marchés de cette nouvelle PAC étaient déjà prêtes pour l'année 2014.

Les outils de régulation des marchés de la Pac reposent désormais sur la gestion des crises financée par un prélèvement sur les aides directes : et dès 2014, ces outils ont été mis en œuvre par l'Europe. La campagne qui s'achève a, en effet, été marquée par une très forte instabilité sur les marchés, sur fond d'embargo russe et de conditions climatiques difficiles. Les volumes en grandes cultures, lait, fruits et légumes ont pesé sur les prix.

L'Europe a été réactive en prenant des mesures de dégagement des marchés en fruits, légumes et lait ; elle a su également rapidement remettre en question l'efficacité de ses mesures et les réajuster. Soulignons que notre ténacité à défendre ces outils de type aides au stockage ou au retrait s'est révélée judicieuse.

Mais cette approche « mesures exceptionnelles » en temps de crise suffira-t-elle dans un univers où les productions européennes subissent de plus en plus ouvertement les remous des marchés mondiaux ?

Avril marque la disparition de la régulation par les volumes de la production laitière, les quotas laitiers. Dans ce numéro nous initiions une réflexion, qui sera plus développée dans la revue de mai, sur l'avenir des nouveaux outils du Paquet Lait.

Nous présentons également de manière détaillée la transition entre les droits de plantation et les autorisations dans le secteur viticole. Des opportunités doivent être saisies par les viticulteurs mais les Chambres seront vigilantes par leur conseil et leur appui à ce que la situation économique des viticulteurs ne soit pas déstabilisée.

Avec ce troisième volet, la Revue Chambres clôt son cycle de dossiers sur les nouvelles mesures de la PAC. Notre première ambition est de vous proposer un dossier de référence pour vous accompagner sur cette nouvelle programmation. Bonne lecture à tous ! ●

# LA GESTION DES CRISES AGRICOLES DES OUTILS RÉNOVÉS AVEC UN BUDGET SPÉCIFIQUE

Dans un contexte économique où l'exposition des exploitations agricoles au risque est croissante, la réforme de l'OCM unique propose de nouveaux outils de gestion des crises, dotés d'un budget spécifique. L'activation de ces « mesures exceptionnelles » est prévue en cas de risque important de perturbation des marchés. La Commission européenne s'est dotée d'une gamme d'outils permettant de réagir dans l'urgence. Seront-ils adaptés en cas de crise grave sur les marchés agricoles ?

La réforme de la PAC 2014-2020 s'inscrit dans un contexte économique, financier et environnemental dans lequel l'exposition des exploitations agricoles européennes aux aléas est croissante : phénomènes climatiques plus fréquents et plus intenses, financiarisation croissante des marchés des matières premières qui contribue à accentuer la volatilité des prix, mondialisation des marchés, nouvelles tensions en lien avec la demande et l'offre des pays tiers. La spécialisation croissante des exploitations agricoles peut, de surcroît, exacerber cette exposition aux risques. D'autre part, les réformes successives de la PAC ont respecté les accords du GATT/OMC et limité, voire démantelé, progressivement les mesures de régulation des marchés (abaissement des barrières tarifaires et non tarifaires). L'OMC fixe notamment le seuil de déclenchement d'une compensation de revenu à plus de 30 % de pertes et interdit l'intervention sur les prix ou sur une part importante de l'offre.

## LA BOÎTE À OUTILS COMMUNAUTAIRE DE GESTION DES RISQUES

La gestion des risques, au sens commun mais restrictif du terme, c'est à dire le soutien à des mécanismes d'indemnisation en cas de pertes, a fait l'objet de

discussions au niveau européen depuis le début des années 2000. Depuis le Bilan de santé de la PAC en 2010, cette thématique fait partie intégrante de la PAC : il est permis aux Etats membres de subventionner des primes d'assurance récolte ainsi que la mise en place et le fonctionnement de fonds de mutualisation. La France a choisi d'utiliser ces dispositions à partir de 2010 pour les assurances récolte et à partir de 2011 pour le fonds de mutualisation sanitaire et environnemental (FMSE).

La PAC 2014-2020 met à disposition un outil communautaire complémentaire destiné à gérer les crises, c'est à dire les événements à caractère exceptionnel par leur durée et/ou par leur intensité. Cet outil est défini au sein du règlement « OCM unique ».

## UN OUTIL FINANCIER NOUVEAU ET DES POSSIBILITÉS D'INTERVENTION PLUS LARGES

En cas de déséquilibres ou de perturbations de marché, le règlement communautaire propose désormais des outils de gestion de crises ou de perturbations de marchés autour de trois types de situations d'urgence : déséquilibres/ ●●●

## DERNIER VOLET DU DOSSIER SPÉCIAL PAC

Quelles sont les informations communiquées dans ce dossier sur la PAC ?

Après deux dossiers consacrés aux aides directes et aux dispositifs du développement rural, le dossier de la Revue Chambres d'agriculture est consacré ce mois-ci aux outils de régulation des marchés.

## Que recouvrent les outils de régulation des marchés ?

Ce sont des outils communautaires décrits dans deux règlements (les règlements n°1308/2013 et n° 1370/2013) qui forment le paquet « OCM unique ».

Ces outils recouvrent :

- des mécanismes «résiduels» de gestion de volumes types quotas et droits de plantations,
- des mécanismes de régulation des échanges (restitutions et droits à l'importation),
- des mécanismes de gestion de crises ou de perturbations de marchés qui sont renforcés,
- des mécanismes permettant aux organisations de producteurs et aux interprofessions de prendre des mesures ad hoc pouvant déroger au droit à la concurrence.

L'OCM unique a été réformée dans le même calendrier que les règlements paiements directs et développement rural.

●●● perturbations du marché, maladies animales, perte de confiance du consommateur ou crises exceptionnelles. Le financement des mesures exceptionnelles est assuré par une « réserve de crise », alimentée par des réductions annuelles des paiements directs.

### DES MODALITÉS D'ACTIVATION MULTIPLES ET SOUPLES

#### En cas de perturbations des marchés

Ces perturbations peuvent être causées par des hausses ou baisses significatives des prix sur les marchés intérieurs et extérieurs ou par d'autres événements perturbant ou menaçant de perturber significativement le marché. Dans ces circonstances, la Commission peut procéder à une extension ou une modification des mesures d'intervention prévues dans le règlement OCM unique, à la mise en place des restitutions à l'exportation et/ou à la suspension des droits à l'importation. Ces mesures sont prises à la demande des Etats-membres concernés. Par rapport au précédent règlement, les conditions d'activation et les secteurs concernés ont été élargis : auparavant, il n'était possible d'activer cette mesure que sur des hausses et baisses significatives des prix communautaires uniquement et sur un nombre de secteurs plus réduit.

Les mesures exceptionnelles existaient déjà dans la précédente PAC. Dans la PAC 2014-2020, elles sont étendues à de nouveaux secteurs et leurs conditions d'activation sont élargies.

#### En cas de maladies animales ou de perte de confiance des consommateurs

Des mesures exceptionnelles peuvent être prises dans 2 circonstances :

- > en cas de restrictions dans les échanges (au sein de l'Union ou avec des pays tiers) en application de mesures de lutte contre la propagation de maladies animales
- > en cas de graves perturbations du marché liées à une perte de confiance des



LES MESURES EXCEPTIONNELLES DE COMPENSATION PEUVENT ÊTRE DÉCLANCHÉES EN CAS DE RESTRICTIONS DANS LES ÉCHANGES EN APPLICATION DE MESURES DE LUTTE CONTRE LA PROPAGATION DE MALADIES ANIMALES.

consommateurs, en raison de l'existence de risques pour la santé publique, animale ou végétale.

Dans ces deux situations, l'Union européenne participe au financement de soutiens exceptionnels mis en place par les Etats membres à hauteur de 50 % des dépenses (et jusqu'à 60 % lorsque les dépenses concernent la lutte contre la fièvre aphteuse). Ces mesures, prises à la demande des Etats membres, doivent toutefois intervenir en complément de

mesures vétérinaires et sanitaires adaptées de lutte, dans les situations de lutte contre la propagation de maladies animales. Par rapport au précédent règlement, les secteurs concernés ont été élargis.

#### Résoudre des problèmes spécifiques

Si les mesures d'urgences décrites ci-dessus sont insuffisantes, la Commission peut adopter des actes d'exécution

Circonstances d'activation	Produits concernés par les mesures exceptionnelles
<p><b>Perturbations du marché ou menaces de perturbations</b></p> 	<p>Tous les produits à l'exception des produits suivants :<sup>1</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• viandes de cheval</li> <li>• pommes de terre fraîches ou réfrigérées</li> <li>• café et succédanés de café</li> <li>• farines et poudres de pomme de terre</li> <li>• vinaigres comestibles et succédanés de vinaigre</li> <li>• liège</li> </ul>
<p><b>Restrictions des échanges à la suite de mesures de lutte contre la propagation des maladies animales</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>• viande bovine</li> <li>• lait et produits laitiers</li> <li>• viande de porc</li> <li>• viande ovine et caprine</li> <li>• œufs</li> <li>• viande de volaille</li> </ul>
<p><b>Perturbations du marché liées à une perte de confiance des consommateurs</b></p> 	<p>Tous les produits à l'exception des produits suivants :<sup>1</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• viandes de cheval</li> <li>• pommes de terre fraîches ou réfrigérées</li> <li>• café et succédanés de café</li> <li>• farines et poudres de pomme de terre</li> <li>• vinaigres comestibles et succédanés de vinaigre</li> <li>• liège</li> </ul>

<sup>1</sup> liste exhaustive présente à l'annexe I, partie XXIV, section 2 du règlement (OCM unique) 1308/2013

qui dérogent au règlement communautaire, afin de résoudre des « problèmes spécifiques », pour une période limitée à 12 mois. En outre, pour des raisons d'urgence impérieuses dûment justifiées, la Commission peut adopter des actes d'exécution immédiatement applicables.

Enfin, il est prévu qu'en cas de déséquilibres graves sur les marchés, la Commission adopte des actes d'exécution autorisant les accords, décisions et pratiques concertées entre organisations de producteurs ou associations ou organisations interprofessionnelles reconnues. Les accords et décisions autorisés doivent toutefois appartenir aux domaines suivants : retrait du marché ou distribution gratuite, conversion et transformation, entreposage par des opérateurs privés, actions de promotion conjointes, accords sur les exigences de qualité, achat commun d'intrants, planification temporaire de la production. Pour cela, la Commission doit avoir déjà adopté une des mesures de crise ou acheté des produits à l'intervention publique ou accordé l'aide au stockage privé.

### UN FINANCEMENT DÉDIÉ À LA RÉSERVE DE CRISE

Ces mesures sont financées par le biais de la réserve de crise, selon des modalités prévues par le règlement relatif au financement de la politique agricole commune. Cette réserve est alimentée chaque année par prélèvement sur les droits à paiement de base de l'ensemble des agriculteurs, dans le cadre du méca-

nisme de discipline financière. Le montant total de la réserve s'élève à 2,8 milliards d'€, répartis en tranches annuelles de 400 millions d'€ (prix 2011) pour la période 2014-2020.

Outre les mesures exceptionnelles détaillées ci-dessus, la réserve de crise est également employée pour financer les mesures suivantes, prévues dans l'OCM unique : l'intervention publique, l'aide au stockage privé et les restitutions à l'exportation (voir pages 19-20). Les fonds qui ne sont pas utilisés sont restitués aux agriculteurs l'année suivante.

### UNE VISION ADAPTÉE DES CRISES DE MARCHÉ EN AGRICULTURE ?

L'idée de perturbation ou de déséquilibre de marché renvoie à une temporalité de court terme (choc conjoncturel), dont on suppose que les outils de gestion des « crises » seront adaptés pour rétablir

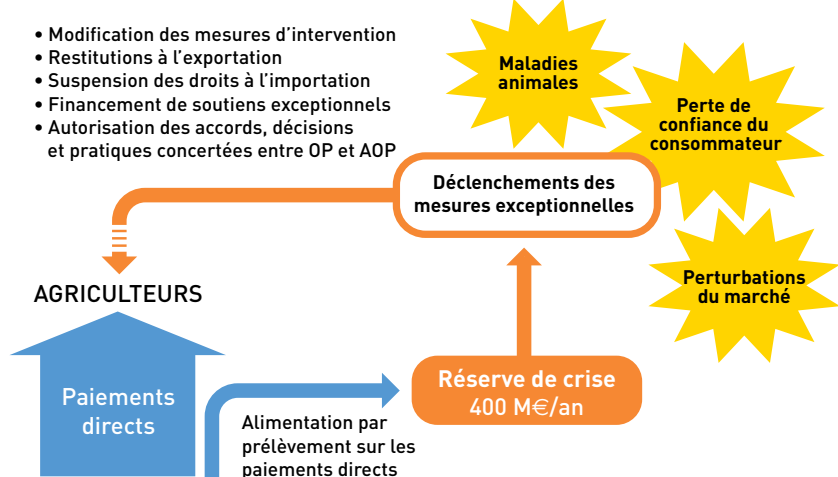
l'équilibre sur le marché. C'est donc dans le règlement « OCM unique » que l'on peut prendre connaissance de la vision du fonctionnement des marchés agricoles et de l'interprétation de leurs dysfonctionnements appelant à des mesures pour les réduire, afin de stabiliser ces marchés, c'est-à-dire d'ajuster l'offre à la demande.

Comme cela vient d'être rappelé, les autorités européennes se sont dotées d'instruments visant à gérer les crises sur les marchés agricoles. On peut noter d'emblée que la notion de crise n'est en réalité que très peu présente dans le texte du règlement OCM unique. Dans toute l'introduction à ce règlement, il est surtout question de « perturbation » ou de « déséquilibre » du marché. L'exemple type concerne le secteur laitier. Dans ce cas précis, l'occurrence « crise » n'apparaît qu'une seule fois, à l'article 210 du texte de l'OCM unique.

Cela témoigne d'une vision de l'activité agricole centrée et structurée par le marché, lequel peut connaître des périodes d'instabilité ou de déséquilibre, mais pas de crises. Les actions envisagées ne le sont que dans la perspective de rétablir un équilibre offre-demande à la période suivante. Cela explique que les mesures aient une dimension exceptionnelle et non durable.

La lecture de l'OCM unique interpelle par voie de conséquence sur la logique ●●●

### Fonctionnement de la réserve de crise



●●● économique sur laquelle s'appuie l'Union européenne en matière agricole. L'idée de perturbation ou de déséquilibre de marché renvoie à une temporalité de court terme (choc conjoncturel), dont on suppose que les outils de gestion des « crises » - rappelés plus haut - seront adaptés pour rétablir l'équilibre sur le marché. Elle s'assimile à une phase de la conjoncture agricole certes difficile pour l'agriculteur, mais surmontable, tolérable, au regard des ressources de trésorerie dont dispose l'agriculteur, de sa durée et des outils de gestion publique et privée mis en place dans le cadre de l'OCM unique.

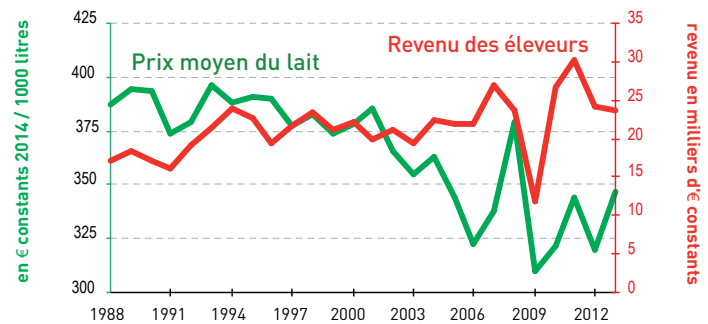
En revanche, de tels outils pourraient être inopérants dès lors qu'une crise structurelle de marché se déclencherait, comme par exemple une crise de surproduction. C'est pourquoi il est suggéré de bien distinguer les crises conjoncturelles des crises structurelles sur un marché agricole.

Une crise structurelle s'inscrit dans la durée, c'est-à-dire au-delà d'une année, et touche durablement les indicateurs fondamentaux de l'exploitation agricole, à commencer d'une part par le prix, véritable signal d'entrée et de durée d'une crise structurelle, et d'autre part par le revenu annuel de l'agriculteur. Une crise structurelle peut de ce fait déboucher sur une transformation du modèle de production antérieurement adopté, par le biais notamment de la sortie des producteurs les plus vulnérables, ou par une recomposition de leur stratégie économique afin de s'adapter aux nouvelles conditions de marché.

La référence au secteur laitier, ou bien encore à celui des fruits et légumes, apparaît alors illustrative des conséquences potentielles d'une crise structurelle sur la formation du revenu, dont les facteurs déclencheurs peuvent être l'offre (excédent ou insuffisance) ou la demande (insuffisance due à une récession par exemple ou excès), une crise sanitaire... L'effondrement du prix du lait en 2009 le montre de manière explicite (graphique 1). Une crise est d'autant plus structurelle qu'elle peut se propager d'un secteur particulier à l'ensemble de la branche agricole, voire à l'amont ou à

graphique 1

Prix du lait et revenu des éleveurs laitiers en France

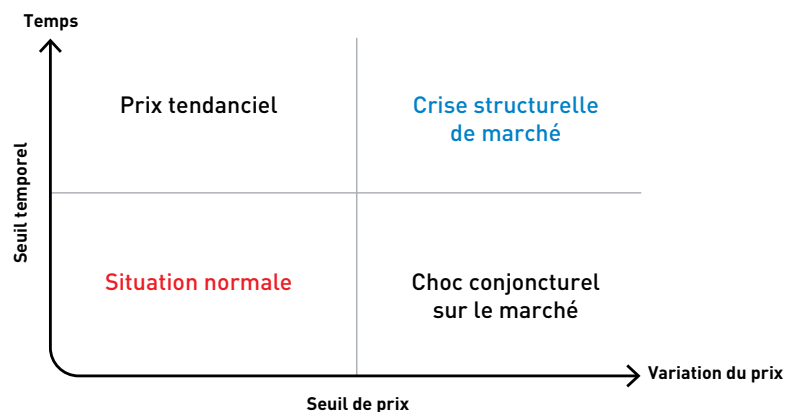


2328 - Chambres d'Agriculture - Etudes économiques

Sources : Institut de l'élevage, FranceAgriMer - SSP, calculs APCA

graphique 2

Schéma synoptique des crises agricoles



l'aval du producteur. De même, l'embargo russe appliqué depuis l'été 2014 et qui doit durer un an, voire davantage en fonction des paramètres géopolitiques, constitue le ferment de crises de débouchés, que ce soit en viande porcine, en produits laitiers ou en fruits et légumes. Un instrument comme celui qualifié de « réserve de crise » s'est déjà révélé insuffisant dès l'automne 2014, pour faire face à la fragilisation de ces filières exportant vers le marché russe.

Une typologie des crises agricoles peut par conséquent être suggérée, au regard des éléments ci-dessus rappelés. Elle est synthétisée sur le graphique 2 ci-dessus.

- > région sud-ouest du diagramme : le marché fonctionne normalement
- > région nord-ouest du diagramme : le

prix évolue selon une tendance, ses variations étant gérables à court terme si elles ne dépassent pas un certain seuil

- > région sud-est du diagramme : la variation du prix est plus élevée, mais se situe sur une période courte, se traduisant par un choc conjoncturel gérable par le producteur
- > région nord-est du diagramme : la variation du prix est d'une grande amplitude, et se situe sur une période de temps plus longue, se traduisant par une crise structurelle du marché

L'application de l'OCM unique renferme, par conséquent, l'exigence de procéder à une évaluation économique concrète des outils de gestion des crises. Seule l'expérimentation de l'OCM unique à grande échelle permettra d'y parvenir. ●

# LA RÉFORME DE L'OCM UNIQUE

## CE QUI PERDURE, CE QUI CHANGE

Les réformes successives de la PAC ont progressivement démantelé les mécanismes de gestion des marchés pour les remplacer par des aides directes. Toutefois, des mécanismes de gestion des marchés persistent ou peuvent être réactivés dans des circonstances exceptionnelles. Ces mécanismes s'intègrent dans le cadre de deux volets réglementaires : les règles concernant le marché intérieur et le régime des échanges avec les pays tiers.

### OUTILS DE DÉGAGEMENT DU MARCHÉ

Les outils de dégagement du marché sont des outils qui permettent de réguler le marché via les leviers de la gestion des quantités et des prix d'intervention. Dans l'OCM Unique ceux-ci sont déclinés à travers deux mesures : l'intervention publique et l'aide au stockage privé.

### L'INTERVENTION PUBLIQUE

C'est un régime d'achat des produits agricoles à des prix fixes ou garantis. Les produits sont achetés par les Offices d'intervention des différents Etats membres, puis stockés et revendus par ceux-ci lorsque les prix du marché ont remonté. Historiquement introduite pour protéger les agriculteurs de la baisse des prix du marché, l'intervention est aujourd'hui utilisée uniquement en cas de réel besoin, fournissant un filet de sécurité aux agriculteurs.

Les prix d'intervention et les limitations quantitatives sont fixés par le Conseil sur proposition de la Commission (cf. tableau récapitulatif)

**Pour les céréales**, les produits éligibles sont reconduits sauf pour le sorgho. Sont éligibles le blé tendre, le blé dur, l'orge, le maïs et le riz paddy. Les périodes d'intervention, les prix et les quantités sont inchangées. Cependant,









l'ouverture est automatique pour le blé tendre et optionnelle via acte d'exécution de la Commission pour le blé dur, l'orge, le maïs et le riz paddy si la situation du marché l'exige. La remise sur le marché de ces quantités d'intervention est également régulée de sorte que toute perturbation du marché soit évitée.

**Pour les produits animaux**, sont admissibles : la viande bovine, le beurre et le lait écrémé en poudre.

L'intervention publique peut être ouverte sur toute la campagne pour la viande bovine par la Commission au moyen d'actes d'exécution si le prix du marché devient inférieur à 1 890 € la tonne dans un Etat membre ou dans une région d'un Etat membre.

Le beurre et le lait sont des produits concernés par une ouverture automatique de l'intervention publique : celle-ci est ouverte du 1<sup>er</sup> mars au 30 septembre de chaque année. ●●●

Tableau volumes et prix d'intervention

	Commodités	Prix d'intervention (€/t)*	Quantité max d'intervention	Période d'intervention
BLÉ TENDRE		101,31*	3 Mt**	1 <sup>er</sup> nov-31 mai
BLÉ DUR		101,31*	A	1 <sup>er</sup> nov-31 mai
ORGE		101,31*	A	1 <sup>er</sup> nov-31 mai
MAÏS		101,31*	A	1 <sup>er</sup> nov-31 mai
RIZ PADDY		150*	A	1 <sup>er</sup> avril-31 juillet
LAIT ÉCRÉMÉ EN POUDRE		1698*	109 000 t**	1 <sup>er</sup> mars-31 sept
BEURRE		2217,5*	50 000 t**	1 <sup>er</sup> mars-31 sept
VIANDE BOVINE		1890*	A	Toute la campagne

\* Blé tendre, dur, orge, maïs, riz, lait poudre = tri des seuils de références sauf si adjudication de la Commission Européenne (prix inférieur). Beurre : 90 % du seuil de référence sauf si adjudication de la Commission Européenne (prix inférieur). Viande bovine : > 85 % du prix du seuil de référence. Blé tendre, dur, orge, maïs, riz : bonification ou réfaction en fonction de la qualité.  
\*\* Peut aller au delà dans le cadre d'adjudication / A : déterminé dans le cadre d'adjudication

●●● En outre, la Commission peut prendre des actes délégués ou des actes d'exécution en cas de crise qui viendraient modifier ou compléter les mesures prises dans le cadre de l'OCM Unique. C'est ce qui s'est produit dans le cadre de l'embargo russe avec l'extension de la période d'intervention publique pour le lait écrémé en poudre.

#### DISPARITION DES AIDES À LA TRANSFORMATION

Les aides à la transformation des produits ont été supprimées en 2012. Ces aides ont été intégrées aux aides découplées via les DPU.

été élargie aux fibres de lin et au lait écrémé en poudre.

#### LES CRITÈRES DE DÉ-CLINCHEMENT DE L'AIDE

La Commission européenne peut décider de la période d'ouverture d'une période d'aide au stockage privé dans le cas d'une baisse des prix moyens du marché, ou d'une hausse des coûts de production des produits concernés. Ce dernier critère permettrait d'ouvrir cette mesure en cas de baisse des marges.

## L'AIDE AU STOCKAGE PRIVÉ

Outre le mécanisme d'intervention, le désengorgement des marchés peut passer par des aides au stockage octroyées à des organismes privés.

La Commission européenne détermine toujours l'ouverture, le montant, les volumes et conditions d'octroi de l'aide en fonction des prix moyens du marché communautaire et des prix de référence pour les produits concernés.

Afin de garantir de bonnes conditions de stockage, la Commission aura la possibilité de préciser les caractéristiques des produits pouvant bénéficier de l'aide, ainsi que les modalités du stockage privé mis en œuvre.

### RÉGIMES D'AIDES SPÉCIFIQUES

Aucun changement conséquent ne survient dans les régimes d'aides spécifiques aux filières dans l'OCM unique, mais plusieurs dispositions ouvrent la voie à de nouvelles formes d'appui aux exploitations pour les orienter vers les

besoins spécifiques de la filière ou vers des actions en faveur de l'environnement.



Les programmes « Fruits à l'école » et « Lait à l'école » sont reconduits pour la campagne 2014-2020. Les mesures d'accompagnement à la consommation sont ajoutées à la liste des coûts éligibles à l'aide. « Fruits à l'école », décliné en France sous le nom « Un fruit pour la récré », sera doté d'un budget en hausse de 150 M€, dont 15 M€ pour la France (avec un co-financement européen à hauteur de 76 %).

Le cofinancement des programmes opérationnels en fruits et légumes est reconduit suivant les mêmes modalités. Quatre nouveaux objectifs environnementaux sont ajoutés à la liste des objectifs des programmes opérationnels. Ils visent à appuyer les exploitations pour faire évoluer leurs pratiques culturelles ou leur gestion des sous-produits et des déchets.

Dans la filière vitivinicole, les mesures listées comme admissibles aux programmes d'aides nationaux évoluent avec l'ajout d'une mesure relative à l'innovation et l'introduction de l'aide aux mesures de promotion dans les Etats membres (et plus uniquement dans les pays tiers) au sein de la mesure « promotion ». Le budget du programme d'aide national français est fixé à 280,5 millions d'€ par an (€ courants) sur la période 2014-2018 et décliné en 5 mesures : prestations viniques, restructuration et conversion des vignobles, promotion dans les pays tiers, investissements et – mesure proposée à l'introduction dans le programme en 2015 – promotion sur le marché intérieur.

LE DÉSENGORGEMENT DES MARCHÉS PEUT PASSER PAR DES AIDES AU STOCKAGE OCTROYÉES À DES ORGANISMES PRIVÉS.





## RENFORCEMENT DES POSSIBILITÉS D'ORGANISATION ÉCONOMIQUE

Les Etats membres ont l'obligation de reconnaître les organisations de producteurs (OP), les associations d'organisations de producteurs (AOP) et les organisations interprofessionnelles (IP) qui en font la demande, dans tous les secteurs agricoles.

### EXTENSION DE LA RECONNAISSANCE DES OP, AOP ET IP

Jusqu'à alors, les organisations de producteurs pouvaient être reconnues dans les secteurs des fruits et légumes, du houblon, de l'huile d'olive et des vers à soie. Désormais des organisations de producteurs seront reconnues, quel que soit le secteur agricole, dès lors qu'elles sont constituées à l'initiative des producteurs et qu'elles poursuivent au moins un des objectifs suivants : adaptation de l'offre à la demande en quantité et en qualité, concentration de l'offre, optimisation des coûts de production, promotion et assistance technique à la mise en œuvre de pratiques culturales respectueuses de l'environnement...

Pour être reconnue, l'organisation de producteurs ne doit pas se trouver en position dominante sur un marché déterminé. Ce dernier critère n'est actuellement appliqué que dans le secteur des fruits et légumes, où il fait déjà largement débat.

### EXTENSION DES RÈGLES ET CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES À TOUS LES SECTEURS

Une organisation de producteurs, une association d'organisations de producteurs ou une organisation interprofessionnelle, reconnue et considérée comme représentative pour une circonscription économique déterminée, peut rendre obligatoire, pour une certaine durée, certains accords/décisions/pratiques concertées pour l'ensemble des opérateurs de la circonscription, y compris les non membres.

Pour être représentative, l'organisation

ou l'association doit représenter, sur sa circonscription économique :

- > 60 % de la production, de la transformation ou de la commercialisation dans le secteur des fruits et légumes et 2/3 dans les autres secteurs
- > dans le cas des OP, représenter plus de 50 % des producteurs

Les règles dont l'extension à d'autres opérateurs peut être demandée portent sur : la connaissance des marchés, les règles de production, de commercialisation, de protection de l'environnement, de qualité minimale, d'élaboration de contrats types... Dans le cas d'une extension de règles, l'état membre peut décider que les opérateurs non membres qui bénéficient des activités de l'organisation lui sont redevables de tout ou partie des cotisations au même titre que les membres.

Enfin, les Etats-membres peuvent choisir de rendre obligatoire la contractualisation

dans un ou plusieurs secteur(s), comme c'est le cas en France dans le secteur laitier (voir page 29). Les OP reconnues dans les secteurs de la viande bovine, de l'huile d'olive et des grandes cultures peuvent négocier les contrats de livraison pour le compte de leurs membres.

## OUTILS DE MAÎTRISE DE LA PRODUCTION

Les outils de maîtrise de la production sont des outils qui permettent de réguler les quantités mises sur le marché :

### LA FIN DES QUOTAS SUCRIERS EN 2017

Pour rappel, les quotas actuels se situent à 3 004 811 tonnes et à 432 220 tonnes pour le sucre en France métropolitaine et départements d'Outre-Mer respectivement. Les quotas sucriers ont été prorogés jusqu'à la fin de la campagne de commercialisation 2016/2017 et prendront fin après le 30 septembre 2017. De même, le prix minimal de la betterave prendra fin. D'ici là, la Commission pourra adopter des actes d'exé-



La fin des quotas et du prix minimum de la betterave (26,29€/t actuellement) offrira alors la possibilité pour les fabricants de sucre d'exporter sans être contraints par un plafond OMC.

cution visant au retrait de sucre du marché, ceci afin d'éviter les situations d'effondrement des prix sur le marché intérieur et de remédier aux situations de surproduction. Afin de disposer d'un approvisionnement suffisant en sucre, des actes d'exécution fixant des mesures nécessaires pourront être établis temporairement et comportant entre autres la quantité appropriée de sucre hors quota et de sucre brut importé pouvant être libérée sur le marché de l'Union. Pour l'après quota, les achats seront régis par des accords interprofessionnels et la Commission via des actes délégués va en préciser le cadre afin de prendre en compte les éventuels changements suite à l'évolution du secteur après la suppression des quotas. Un dispositif de publication des niveaux de prix pour ce nouveau marché « libéralisé » sera également mis en place au niveau européen. La fin des quotas et du prix minimum de la betterave (26,29€/t actuellement) offrira alors la possibilité pour les fabricants de sucre d'exporter sans être contraints par un plafond OMC<sup>1</sup>.

### LE RÉGIME DES AUTORISATIONS DE PLANTATIONS EN VIGNE

Dans le secteur vitivinicole, le dispositif des « droits de plantation » est remplacé par un dispositif plus souple mais permettant de maintenir un moyen de contrôle sur le potentiel de production : les « autorisations de plantation ». Ce dispositif, décrit en détails dans ●●●

<sup>1</sup> En effet, suite à une plainte déposée auprès de l'OMC par le Brésil, l'Australie et la Thaïlande, l'Union a dû supprimer, à partir de 2006/2007, la possibilité d'exporter le sucre hors quota, pourtant exporté sans restitution à l'exportation, mais devenant réputé subventionné au sens de l'OMC du fait de l'existence du prix garanti de la betterave et des quotas de production.

Le nouveau dispositif en matière de plantation de vignes permet notamment d'agrandir la superficie plantée en vigne jusqu'à 1 % chaque année.

© Auremar fotolia.com



●●● ce dossier [voir page 24], permet notamment d'agrandir la superficie plantée en vigne jusqu'à 1 % chaque année et ouvre les autorisations de plantation pour les vins sans indications géographiques.

### SUPPRESSION DES QUOTAS LAITIERS

Au 31 mars 2015, la politique des quotas laitiers a pris fin. Cet outil de maîtrise de la production était actif depuis 1984, date où chaque exploitation agricole s'était vue attribuer une limite de livraison. Depuis la campagne 2011, la France a choisi de rendre obligatoire la contractualisation entre producteur et collecteur pour une durée de 5 ans minimum (voir page 29).

Le prochain dossier de la revue Chambres d'agriculture portera sur l'adaptation à la fin des quotas laitiers

sucre pourra être décidée dans la limite de certaines quantités par la Commission d'ici la fin des quotas sucriers.

### DISPOSITIONS PARTICULIÈRES SUR L'IMPORTATION DE CERTAINES COMMODITÉS VÉGÉTALES

L'importation de chanvre et de houblon doit respecter certaines règles. Par ailleurs, une exclusivité sur une capacité d'importation de 2,5 millions de tonnes par campagne de commercialisation (exprimée en sucre blanc) est accordée aux raffineries à temps plein jusqu'à la fin des quotas sucriers.

### CONTINGENTS TARIFAIRES

Les contingents tarifaires constituent une exception à la situation normale car ils permettent, pendant la période de validité de la mesure et pour un volume de marchandises limité, la suspension totale ou partielle des droits de douane qui devraient être normalement payés sur les marchandises importées. Les contingents tarifaires sont fixés annuellement par la Commission dans le cadre d'accords bilatéraux et peuvent être échelonnés sur l'année.

### RESTITUTIONS À L'EXPORTATION

Les restitutions sont des mesures de régulation du marché qui visent à compenser la différence de prix pratiqués sur le marché communautaire et sur le marché mondial (généralement, quand le prix mondial est inférieur au prix intérieur). Cette aide communautaire consiste à subventionner l'exportation vers les pays tiers. Les montants des restitutions évoluent en fonction des

modifications du prix des marchés en fonction du produit exporté. De plus en plus contesté lors des négociations multilatérales dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce (OMC), ce mécanisme a vu son poids au sein des différentes aides de la PAC se réduire fortement. C'est un instrument de moins en moins utilisé. Par exemple, les restitutions à l'exportation, qui s'élevaient à 10 milliards d'euros dans les années 1990 et à 3 milliards d'euros il y a encore dix ans, n'ont représenté que 80 millions d'euros en 2012.

Conformément aux modalités de gestion de crise mises en oeuvre par le nouveau règlement (cf. partie I), des restitutions sont prévues dans des situations dites de crise. ●

## En bref

### CE QUE MODIFIE LA RÉFORME DE L'OCM UNIQUE

#### INTERVENTION PUBLIQUE

Actuellement, extension de la période d'intervention pour le lait écrémé en poudre pour faire face à la baisse des prix engendrée par l'embargo russe.

#### STOCKAGE PRIVÉ

Aide élargie aux fibres de lin et au lait écrémé en poudre. Les critères de déclenchement de l'aide ont aussi été assouplis. L'aide au stockage privé est déclenchée pour le porc suite à l'embargo russe.

#### MAÎTRISE DE LA PRODUCTION

##### LAIT

Depuis le 31 mars 2015, les quotas laitiers sont supprimés. Dispositif du Paquet Lait.

##### SUCRE

Suppression des quotas sucriers et du prix minimal de la betterave au 30 septembre 2017.

##### VIN

Evolution du dispositif vers un système d'autorisations de plantations permettant une croissance du vignoble et la plantation de vins sans IG. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

#### ORGANISATION ÉCONOMIQUE

Les possibilités d'organisation économique sont étendues à tous les secteurs agricoles.


## RÉGULATION DES ÉCHANGES AVEC LES PAYS TIERS

### DROITS À L'IMPORTATION

Les droits de douanes sont des mesures tarifaires qui consistent en un prélèvement d'impôt sur des produits importés. Ils constituent l'un des principaux instruments du protectionnisme.

Concernant les végétaux, la Commission peut décider l'application d'un droit à l'importation additionnel pour les céréales, le riz et le sucre afin d'éviter les effets préjudiciables au marché de l'Union. La mise en place de cette mesure peut se faire soit en fonction d'un prix de déclenchement soit à partir d'un volume de déclenchement. Par ailleurs, une suspension partielle voire totale des droits à l'importation dans le secteur du

## LES MÉCANISMES DE GESTION DES MARCHÉS MAINTENUS DANS L'OCM UNIQUE

		Intervention	Aide au stockage privé	Mesures exceptionnelles [pages 15 à 19]	Aides à l'utilisation	Maîtrise de la production	Droits à l'importation	Restitutions à l'exportation
CÉRÉALES (RIZ INCLUS)		✓		✓			✓	✓*
OLÉO-PROTÉAGINEUX				✓				
LIN ET CHANVRE			Lin seulement	✓				
HOUBLON				✓				
SUCRE			✓	✓		Fin des quotas en 2017	✓	✓*
SEMENCES				✓				
HUILE D'OLIVE			✓	✓	Par le biais des programmes des OP		✓	
VIN ET VITICULTURE				✓	Par le biais des programmes des OP	Nouveau dispositif 2016-2030	✓	
FRUITS ET LÉGUMES FRAIS / TRANSFORMÉS				✓	Par le biais des programmes des OP et « F&L à l'école »		✓	
POMMES DE TERRE								
PLANTES VIVANTES PRODUITS DE LA FLORICULTURE				✓			✓	
VIANDE PORCINE			✓	✓			✓	✓*
VIANDE OVINE ET CAPRINE			✓	✓			✓	
VIANDE BOVINE		Ouverture optionnelle	✓	✓			✓	✓*
VIANDE DE VOLAILLE				✓			✓	✓*
LAIT				✓	Programme « Lait à l'école »	Suppression quotas laitiers	✓	✓*
PRODUITS LAITIERS		Beurre et lait écrémé en poudre	Beurre et lait écrémé en poudre (nouveau)	✓	Suppression aide « Lait en poudre pour les veaux et transformation en caséines et caséinates »		✓	✓*
ŒUFS				✓			✓	✓*
ALCOOL ÉTHYLIQUE				✓			✓	

\* dans le cadre de mesures exceptionnelles uniquement

© Xavier, Steinberger, Pawel Spychala, guitou60, singkham, Constantinos, Philipp Minnis, Elnur, S Van den Berg, Twvogel, creative nature.nl, sombra de luna, Pothier, tashka2000, Roman Samokhin Fotolia.com, Rozon T., CA8 9, Suissa S CA 06, R Damaud fotolia.com

# PLANTATION DE VIGNE

## UN DISPOSITIF PLUS SOUPLE, PARTIELLEMENT CONÇU PAR LES ETATS MEMBRES

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, le régime des autorisations de plantations entrera en vigueur et remplacera les actuels droits de plantation. Ces autorisations seront dispensées gratuitement et pour une durée de 3 ans. Le nouveau régime introduit la possibilité d'une croissance annuelle jusqu'à 1 % de la superficie du vignoble français et s'ouvre aux vins sans indication géographique.

**E**n œuvre depuis 1976 au niveau communautaire, le régime des droits de plantation constituait un système d'encadrement de la production, dans lequel les plantations de vignes<sup>1</sup> étaient conditionnées à la détention d'un droit. La réforme de l'OCM<sup>2</sup> de 2008 a acté la suppression des droits de plantation dans l'Union européenne, dans une logique de libéralisation du secteur vitivinicole. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, le nouveau régime des autorisations de plantations entrera en vigueur et remplacera les droits actuels. Il s'appliquera jusqu'en 2030 avec un réexamen à mi-parcours, en 2023. Le cadre général du nouveau système est défini dans le règlement OCM unique publié en décembre 2013. Les textes d'application destinés à préciser ces dispositions ont été publiés début avril par la Commission européenne. Ils réservent une place importante aux orientations nationales. Cet article vise à présenter le cadre général et les modalités de mise en application choisies par la France.

### DES AUTORISATIONS DÉLIVRÉES GRATUITEMENT ET VALABLES TROIS ANS

Contrairement aux droits de plantation actuels, les autorisations seront délivrées gratuitement, incessibles et elles devront être utilisées dans un délai de trois ans. Afin d'éviter les demandes abusives, les producteurs qui n'utiliseront pas leurs autorisations dans les délais feront l'objet d'une sanction.

### DES AUTORISATIONS ATTRIBUÉES AUTOMATIQUEMENT EN CAS D'ARRACHAGE



En cas d'arrachage, une autorisation de replantation sera délivrée automatiquement. Il sera également possible de recevoir par anticipation une autorisation en s'engageant à arracher une superficie équivalente avant la fin de la quatrième année suivant la plantation. Dans les zones de production de vins AOC et IGP, la replantation pourra être limitée à des vins conformes au cahier des charges de l'AOC ou de l'IGP.

### UNE CROISSANCE DU VIGNOBLE POSSIBLE DANS LA LIMITE DE 1 % PAR AN

Le système actuel ne permet pas à la superficie totale du vignoble français d'augmenter. En 10 ans, entre 2003 et 2013, la surface en vignes en France a régressé de 12 % pour atteindre 804 948 hectares<sup>3</sup>, un mouvement de restructuration accompagné par des aides à l'arrachage. A partir de 2016, le cadre



réglementaire sera moins contraignant : chaque année, l'Etat délivrera un nombre d'autorisations de plantations nouvelles correspondant au maximum à 1 % de la surface en vignes du pays, soit environ 8 000 ha par an. Il sera possible de fixer un pourcentage inférieur au niveau national ou de limiter la délivrance d'autorisations au niveau régional, mais pour cela, il sera nécessaire de démontrer qu'il existe un risque d'excédent ou de dépréciation importante d'une AOC ou d'une IGP. Si elles font l'objet d'un accord entre les acteurs de la zone concernée, les recommandations des organisations professionnelles pourront être prises en compte pour définir un pourcentage inférieur à 1 %. Si, une année donnée, le total des demandes éligibles est inférieur au nombre d'autorisations disponibles, toutes les demandes seront acceptées. À l'inverse, si le total des demandes est supérieur au nombre d'autorisations disponibles, chaque Etat membre peut choisir entre :

- > une délivrance des autorisations à tous les demandeurs proportionnellement à la surface demandée, dans la limite du stock disponible ;
- > l'application de critères de priorité, dans une liste comportant : priorité aux nouveaux installés, aux petites et moyennes exploitations, aux projets

<sup>1</sup> toutes les vignes à raisins de cuve à l'exception des surfaces replantées après expropriation, des vignes mères de greffons et des vignes destinées à l'expérimentation ou à la consommation familiale du viticulteur. / <sup>2</sup> organisation commune des marchés / <sup>3</sup> Source : FranceAgriMer, Observatoire de la viticulture française

les plus viables économiquement ou contribuant à accroître la compétitivité de l'exploitation et de la région, aux plantations contribuant à la préservation de l'environnement, présentant des contraintes particulières, liées à un remembrement ou encore améliorant la qualité d'une indication géographique (IG).

## LA FRANCE OPTÉ POUR DES CRITÈRES SIMPLES ET LISIBLE

En France, pour la première année du dispositif, il est proposé de recourir à un système simple et lisible. Des critères seront fixés suivant une échelle binaire (chaque critère est noté à 0 ou à 1) et au niveau national.

Deux critères d'éligibilité sont proposés :

- > les demandes éligibles ne comportent pas un risque de détournement de notoriété d'AOP ou d'IGP spécifique. Ce risque doit être démontré par un argumentaire ;
- > le comportement antérieur du producteur est satisfaisant (pas de plantations illégales).

**Un seul critère de priorité est proposé :** priorité aux nouveaux venus, uniquement pour la première année de plantation de l'exploitation (avec une limite d'âge fixée à 40 ans). Dans les prochaines années, un critère portant sur l'amélioration de la qualité des produits sera probablement introduit.

## CONVERSION DE DROITS EN AUTORISATIONS

Les droits de plantation inutilisés au 31 décembre 2015 et toujours valides à cette date pourront être convertis en autorisations avant le 31 décembre 2015. Ces dernières prendront fin à la date d'expiration des droits dont elles sont issues, et au plus tard au 31 décembre 2018. L'année de transition 2015 est amorcée : cette année, la réserve sera ouverte pour une plus longue période et le prix de vente des droits sera à un niveau bas.

## VINS SANS INDICATION GÉOGRAPHIQUE (VSIG)



Dès 2015, des autorisations de plantation peuvent être attribuées pour produire des VSIG.

Dans le précédent dispositif, les droits de plantation ne pouvaient être délivrés qu'en vue de produire des vins couverts par une indication géographique (AOC ou IGP). Dès 2015, les autorisations peuvent être attribuées pour produire des VSIG. Au niveau national, une boîte à outils permettant de garantir l'étanchéité entre les segments est proposée pour assurer la transition :

- > la limitation des plantations nouvelles ;
- > l'application d'un critère d'éligibilité lié au détournement de notoriété des AOP et IGP ;
- > un dispositif de contrôle strict, basé sur la vérification de la cohérence entre volumes revendiqués en AOP et IGP et surfaces plantées ;
- > des règles de restriction possibles des replantations sur la base du risque de dévaluation d'une indication géographique.

### DES CRITÈRES DE PRIORITÉ

La France mettra en place des critères de priorité pour l'attribution d'autorisations si le total de demandes éligibles est supérieur au nombre d'autorisations disponibles.

### L'AVIS DES CONSEILS DE BASSIN

Les règles de gouvernance sont changées afin d'intégrer l'avis des Conseils de bassin dans la pondération des critères et la fixation des contingents.

## UN RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE AU NIVEAU DES BASSINS VITICOLES

Dans le nouveau dispositif, les Conseils de bassin sont consultés sur l'évolution du potentiel de production de la zone géographique en cause, pour établir une proposition de contingents sur les trois segments AOP, IGP et VSIG (ils sont garants de la cohérence entre les contingents au sein du bassin). Sur cette zone géographique, ils peuvent également choisir d'établir une pondération des critères nationaux. Les Conseils de bassin appuient leur avis sur les organismes de défense et de gestion (ODG) pour les AOP et IGP (après avis des organisations professionnelles). Pour les VSIG, les Conseils de bassin s'appuient sur des recommandations d'organisations professionnelles émises à l'échelle nationale et/ou régionale.

Au niveau national, le Conseil spécialisé vin de FranceAgriMer et les Comités nationaux de l'INAO émettent un avis sur les contingents proposés et disposent, le cas échéant, de l'avis des Conseils de bassin. FranceAgriMer émet l'avis final et est responsable de la cohérence globale, avant publication d'un arrêté conjoint du Ministre de l'agriculture et du Ministre de l'économie et des finances fixant les critères et les contingents annuels.

SUITE PAGE 26

### Comparaison droits de plantation autorisations de plantation

	Droits de plantation	Autorisations de plantations
Période d'application	Jusqu'au 31 décembre 2015	1 <sup>er</sup> janvier 2016 au 31 décembre 2030
Evolution du vignoble français	Pas de croissance possible de la superficie totale du vignoble français	Croissance du vignoble possible dans la limite de 1 % par an (soit 8 000 ha par an)
Mode de délivrance	Délivrés sur la base de critères de recevabilité et de priorité nationaux et régionaux	- Délivrées automatiquement si le nombre d'autorisations disponibles est supérieur à la demande et suivant critères d'éligibilité. - Dans le cas contraire, application de critères de priorité.
Coût d'acquisition	Payants	Délivrées gratuitement
Echanges entre viticulteurs	Possibles (droits cessibles)	Impossibles (autorisations incessibles)
Types de vins couverts	Vins AOC et IGP	Vins AOC, IGP et sans indication géographique

### ●●● AUTORISATIONS DE PLANTATION

Saisir les opportunités et rester vigilants pour assurer le futur de la filière !



Un nouveau dispositif de gestion du potentiel de production vitivinicole est mis en oeuvre au niveau communautaire à partir de 2016, avec une année 2015 de transition entre le système des droits de plantation et les autorisations de plantation. La réglementation communautaire laisse une large part aux arbitrages des Etats membres. Cela a été l'occasion de travailler ensemble pour aménager un dispositif adapté aux spécificités françaises.

Aujourd'hui, la proposition de mise en oeuvre française répond aux attentes de la Commission viticulture des Chambres d'agriculture ; ce dispositif apporte de nouvelles règles de gestion du potentiel de production viticole, mais représente aussi une opportunité pour la filière : accroissement du vignoble français, ouverture de la production aux VSIG, gouvernance accrue des régions. J'appelle toutefois à rester très vigilants quant à l'efficacité des mesures relevant de l'étanchéité entre les différents segments, un point clé pour assurer la qualité et la traçabilité de la production.

Par ailleurs, les règles de gouvernance sont revues : la fixation de critères et contingents par segment et par région est confiée aux Conseils de bassin. Il faudra s'assurer que les professionnels de la production gardent une bonne représentativité au sein de ces instances. Les représentants de la production doivent garder la main sur les variations du potentiel de production viticole.

L'année 2015 sera une année importante pour comprendre les effets de ce nouveau dispositif. Elle servira de repère pour prendre les dispositions nécessaires en faveur de la qualité de notre production et de la compétitivité de notre filière au niveau national. Je ne doute pas que les Chambres d'agriculture contribueront, par leur conseil et leur suivi, à faire de ce dispositif une réussite. ●

**Bernard ARTIGUE**

Président du Groupe Permanent viticulture de l'APCA  
Président de la Chambre d'agriculture de Gironde

## L'OCM UNIQUE À L'ÉPREUVE DE L'EMBARGO RUSSE

Le 7 août 2014, la fédération de Russie a décrété un embargo sur certains produits alimentaires en provenance des pays occidentaux, en particulier de l'Union européenne. Pour la première fois, les mesures exceptionnelles prévues par l'OCM unique (voir page 15) ont été activées par la Commission européenne, afin de faire face aux perturbations du marché induites par l'embargo.

L'embargo russe concerne notamment la viande bovine, porcine, la volaille, le lait et les produits laitiers, les fruits et légumes et les poissons, crustacés et mollusques.

### LA PERTE DU DÉBOUCHÉ RUSSE : UN RISQUE DE PERTURBATION DES MARCHÉS EUROPÉENS

La Russie est un marché d'exportation considérable pour l'Union européenne : au total, les exportations de l'UE à 28 vers la Russie représentent près de 12 milliards d'€, dont 5 milliards constitués par des produits sous embargo<sup>1</sup>.

Les exportations françaises agrolimentaires en direction de Moscou sont essentiellement des vins et boissons, un secteur ayant échappé à la décision russe. Toutefois, la France est également un fournisseur de produits laitiers (la Russie étant l'un des plus grands importateurs de fromages et de beurre) (graphique page suivante), de viandes (porcine en particulier), d'aliments pour animaux et de fruits et de légumes (la France est le premier fournisseur européen de chou-fleur et brocoli pour la Russie). L'embargo russe a donc induit un risque de per-

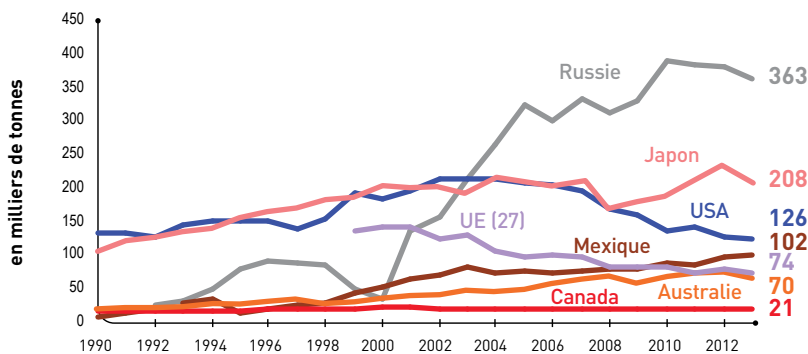


L'embargo russe concerne notamment la viande bovine, porcine, la volaille, le lait et les produits laitiers, les fruits et légumes et les poissons, crustacés et mollusques.



<sup>1</sup> Source : Commission européenne

## Principaux importateurs de fromages



2054 - Chambres d'Agriculture - Etudes économiques

source : OCDE

turbation des marchés, une situation excédentaire pour certaines productions européennes, avec un risque de baisse significative des prix. Par ailleurs, la déclaration de l'embargo a immédiatement posé la question de conséquences indirectes pour l'Union européenne : les fournisseurs de la Russie ont cherché à écouler leurs productions sur d'autres marchés, à commencer par le marché intracommunautaire, dans un contexte où les débouchés sont rétrécis du fait d'une demande lourdement contrainte par les politiques d'austérité menées dans la zone euro. Dans cette situation, la Commission européenne a décidé de déclencher des mesures exceptionnelles, telles que prévues par le nouveau règlement « OCM unique ».

## PREMIÈRES MESURES EXCEPTIONNELLES EN FAVEUR DES FRUITS ET LÉGUMES PÉRISSEBLES

Dès le 11 août, le Ministère a annoncé officiellement le déclenchement du premier dispositif<sup>2</sup>, destiné à établir un soutien temporaire pour les pêches et nectarines. Doté de 32,7 millions d'€, il visait à dispenser une aide afin de réaliser des opérations de retrait ou de promotion, les opérations de retrait étant aidées à un montant prévu dans le règlement communautaire<sup>3</sup> (exemples : 10,52 €/100 kg de choux-fleurs, 13,22 €/100 kg de pommes, 16,49 €/100 kg de pêches...).

<sup>2</sup> Prévu par le règlement délégué (UE) n°913/2014 du 21/08/2014 / <sup>3</sup> Annexe XI du règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 du 7/06/2011 / <sup>4</sup> Prévu par le règlement délégué (UE) n°932/2014 du 29/08/2014 / <sup>5</sup> Prévu par le règlement délégué (UE) n°1031/2014 du 29/09/2014

Un second dispositif<sup>4</sup> a allongé la liste des fruits et légumes frais éligibles. Doté de 125 M€, ce nouveau dispositif destinait 82 M€ spécifiquement aux pommes et poires. Initialement ouvert jusqu'au 30 novembre 2014, le dispositif a dû être interrompu, en raison de demandes disproportionnées venues de certains secteurs. En à peine trois semaines, le plafond fixé pour les pommes et les poires a été atteint et, pour des productions comme les concombres, les choux-fleurs ou les brocolis, les demandes d'aides ont été jusque 5 fois supérieures à ce que l'UE exporte annuellement vers la Russie.

## AJUSTEMENT DU DISPOSITIF PAR ÉTAT MEMBRE ET PAR PRODUCTION

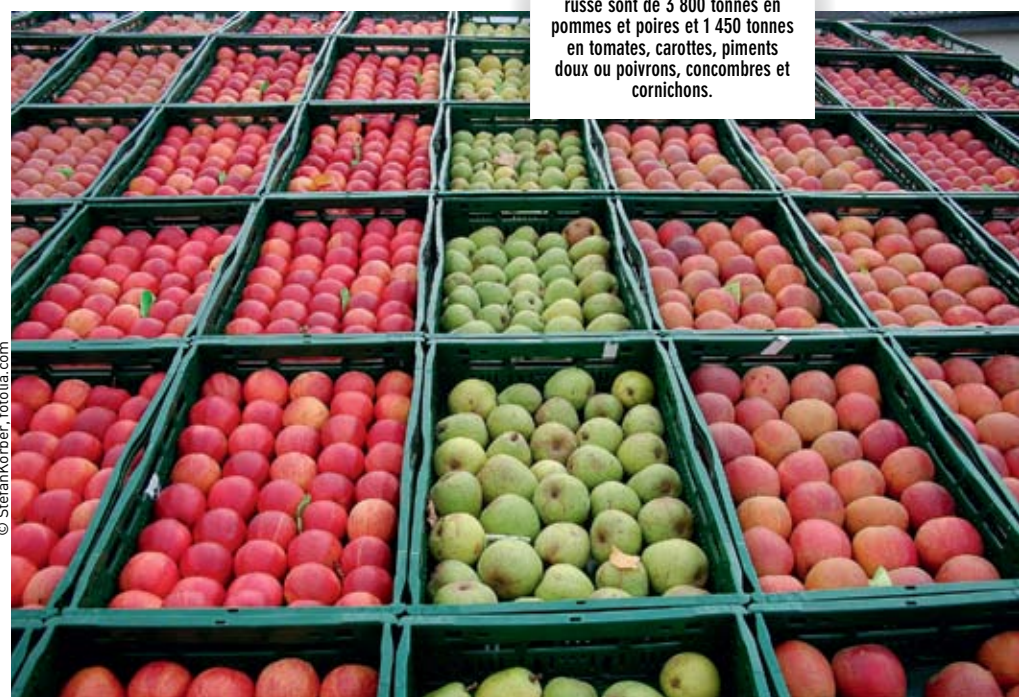
Riche de ces expériences, la Commission européenne a ouvert un troisième

dispositif<sup>5</sup> doté d'une enveloppe de 165 M€. À l'inverse des précédents, des quantités maximales de produits ont été allouées à chaque Etat par catégorie de produits (pommes et poires / prunes, raisin de table et kiwis / tomates, carottes, piments doux ou poivrons, concombres et cornichons / oranges, clémentines et mandarines). Ces quantités ont été allouées aux 12 principaux fournisseurs européens de produits alimentaires à la Russie, en fonction du volume des exportations vers la Russie au cours des 3 dernières années à la même période. Déduction a été faite des montants se rapportant aux volumes qui avaient déjà fait l'objet d'une demande dans le précédent dispositif. Une réserve supplémentaire de 3 000 tonnes a été allouée à chaque Etat à utiliser pour les produits alimentaires éligibles ; la France les a attribué aux choux-fleurs et brocolis.

Le dispositif 3 a été reconduit du 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin 2015. Pour cette période, les quotas qui ont été alloués à la France sont de 3 800 tonnes en pommes et poires et 1 450 tonnes en tomates, carottes, piments doux ou poivrons, concombres et cornichons.

Les professionnels ont fait remarquer que les prix de retrait proposés sont négligeables par rapport aux coûts de production engagés, d'où le peu de notifications.

Les quotas alloués à la France dans le cadre des mesures de compensation de l'embargo russe sont de 3 800 tonnes en pommes et poires et 1 450 tonnes en tomates, carottes, piments doux ou poivrons, concombres et cornichons.



© StefanKorber.fotolia.com

	Ouverture du dispositif	Productions éligibles	Type de mesures	Montant total de l'aide
<b>Dispositif 1</b>	11/08/14-30/09/14 (31/12/14 pour promotion)	Pêches et nectarines	Retrait Promotion	32,7 M€ (dont 3 M€ pour promotion)
<b>Dispositif 2</b>	18/08/14-10/10/14	Tomates, carottes, choux blancs et rouges, piments doux et poivrons, choux-fleurs et brocolis, concombres, cornichons, champignons, pommes, poires, prunes, fruits rouges, raisins de table, kiwis	Retrait Récolte en vert Non-récolte	165 M€
<b>Dispositif 3</b>	30/10/14-30/06/15	Idem dispositif 2 + oranges, clémentines, mandarines	Retrait Récolte en vert Non-récolte	165 M€

## OUVERTURES DE MESURES DE STOCKAGE PRIVÉ POUR LES PRODUITS ISSUS DES FILIÈRES ANIMALES

Début septembre, la Commission a aussi mis en œuvre des mesures exceptionnelles afin de soutenir le secteur laitier. Elle a voté une aide au stockage privé pour le beurre<sup>6</sup>, le lait écrémé en poudre<sup>7</sup> et pour certains fromages<sup>8</sup>. Pour le lait écrémé en poudre et le beurre<sup>9</sup>,

ces mesures ont été étendues jusqu'au 30 septembre 2015. Pour les fromages, la mesure a été abrogée<sup>10</sup> très rapidement par la Commission, cette dernière ayant reçu de nombreuses demandes injustifiées de la part de producteurs, qui, en temps normal, n'exportent pas vers la Russie. La réglementation communautaire de l'OCM Unique a aussi prévu une période d'intervention publique pour le beurre et le lait écrémé en poudre. Celle-ci est habituellement prévue chaque année entre le 1<sup>er</sup> mars et

le 30 septembre. Au début de l'embargo, celle-ci a été prolongée<sup>11</sup> jusqu'à la fin de l'année 2014 pour être finalement reconduite<sup>12</sup> du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 30 septembre 2015. Fin février, le Comité de gestion européen a voté la mise en œuvre de l'aide au stockage privé pour le porc afin de pallier à l'effondrement des cours. La mesure vient d'entrer en vigueur début mars 2015.

## GÉRER LA TRANSITION ENTRE MESURES D'URGENCES ET RÉTABLISSEMENT DES DÉBOUCHÉS

La Commission européenne a réagi rapidement face au risque de déstabilisation du marché occasionné par l'embargo russe. A l'heure où la géopolitique prend une place croissante dans le déroulement des échanges agroalimentaires, de nouvelles questions se posent : comment assurer la transition entre ces dispositifs d'urgence et un rétablissement de débouchés stables pour les productions agricoles ? En effet, dans le secteur des fruits et légumes, l'indemnisation proposée par ces dispositifs ne couvre pas intégralement le prix de revient des productions. Il convient également d'ajouter que l'embargo russe a manifestement profité à des pays tiers, comme la Turquie ou Israël (fruits et légumes), la Suisse (fromages), ou encore certains pays d'Amérique latine (Chili, Uruguay, Brésil pour les fruits et produits de la viande). Pour ces fournisseurs de la Russie, l'opportunité d'augmenter leurs prix s'est présentée, avoisinant les 25 à 30 %.

Si les prix des produits agricoles ont eu tendance à baisser dans l'UE à la suite de la fermeture du marché russe, ils ont augmenté pour les productions concurrentes d'Amérique Latine ou du Proche-Orient. Du côté de la Russie, l'embargo et la chute de la parité du rouble ont considérablement alourdi le coût des importations de produits agricoles et alimentaires. L'inflation sur ces produits est désormais en moyenne de 15 %, avec des pics de 30 à 35 % dans certaines régions éloignées de la capitale. ●

Ouverture du dispositif	Productions éligibles	Types de mesures	Montant de l'aide
[04/09/2014-31/12/2014] Etendu jusqu'au 30/09/2015	Beurre	Aide stockage privé	18,93 €/T pour les frais fixes de stockage et 0,28 €/T et par jour de stockage
[04/09/2014-31/12/2014] Etendu jusqu'au 30/09/2015	Lait écrémé en poudre	Aide stockage privé	8,86 €/T pour les frais fixes de stockage et 0,16 €/T et par jour de stockage
[04/09/2014-31/12/2014] Abrogé le 22/09/2014	Fromages	Aide stockage privé	15,57 €/T pour les frais fixes de stockage et 0,40 €/T et par jour de stockage
Extension [01/10/2014-30/09/2015]	Beurre et lait écrémé en poudre	Prolongation de la période d'intervention publique	-
Depuis début mars	Viande de porc	Aide stockage privé	230,243,257 €/par demi-carcasse en fonction de la durée de stockage (90j, 120j, 150j) et 254,266,278 €/T pour les jambons

<sup>6</sup> Prévu par le règlement délégué (UE) n°947/2014 du 4/09/2014 / <sup>7</sup> Prévu par le règlement délégué (UE) n°948/2014 du 4/09/2014 / <sup>8</sup> Prévu par le règlement délégué (UE) n°950/2014 du 4/09/2014 / <sup>9</sup> Prévu par le règlement délégué (UE) 2015/303 du 25/02/2015 / <sup>10</sup> Prévu par le règlement délégué (UE) 992/2014 du 22/09/2014 / <sup>11</sup> Prévu par le règlement délégué (UE) 949/2014 du 04/09/2014 / <sup>12</sup> Prévu par le règlement délégué (UE) 1336/2014 du 16/12/2014



# QUELLE RÉGULATION POUR LES MARCHÉS APRÈS LES QUOTAS ?

Le dossier du numéro de mai de la revue Chambres d'agriculture portera intégralement sur la fin des quotas laitiers et les nouveaux instruments d'accompagnement du marché des produits laitiers.

2003  
réforme  
à mi-parcours

2009  
Paquet lait à la suite  
du Bilan de santé

2013  
réforme  
PAC 2013

2015  
fin des quotas  
laitiers

Les quotas laitiers ont été instaurés dans les années 80 pour faire face à une crise de surproduction. Ce dispositif a pris fin le 31 mars dernier. Zoom sur les différentes étapes vers cette transition, les rapports de force et les outils pour la gestion des marchés du lait ajoutés au Paquet lait.

À la sortie de la seconde Guerre mondiale, l'Europe importe une bonne part des aliments qu'elle consomme, notamment des produits de base. L'un des premiers objectifs de la toute jeune PAC est d'assurer l'autosuffisance alimentaire de la Communauté européenne. Par un système de prix garantis, elle incita les agriculteurs à produire plus. Mais dès les années 1980, les limites de cette politique incitative sont atteintes, notamment dans le secteur laitier. Pour faire face à la crise de surproduction du lait, l'Europe instaure les quotas laitiers, afin de contrôler la dynamique de production. La décision de mettre fin aux quotas fut prise lors de la réforme de la PAC de 2003. L'arrêt des quotas, le 31 mars 2015, fut précédé de plusieurs réformes, en vue de préparer les filières européennes. En 2009, le Bilan de santé aboutit dans le secteur laitier à la mise en place du Paquet lait. Cet ensemble de texte pose les fondements de la contractualisation entre producteurs et collecteurs. Il réglemente la possibilité pour les éleveurs de former des organisations de producteurs pour défendre leurs intérêts. En 2013, le Paquet

lait, ainsi que d'autres textes communautaires, sont fondus en un seul grand règlement européen : l'Organisation Commune des Marchés (OCM) unique.

## LE PAQUET LAIT, UNE TRANSITION EN DOUCEUR APRÈS LA FIN DES QUOTAS ?

### Le Paquet Lait, pose les bases de la contractualisation entre producteurs et collecteurs

Le Paquet lait entend favoriser les formes de régulation privées de la production laitière qui vont se substituer aux quotas. L'un des principaux instruments à disposition des producteurs pour garantir un prix du lait satisfaisant, est la possibilité pour les Etats membres d'instaurer des

### LES BASES DE LA CONTRACTUALISATION

L'article 148 de l'OCM unique pose les bases de la contractualisation.

Les contrats doivent :

- être conclus avant la livraison ;
- être écrits ;
- fixer un prix et un volume ;
- avoir une durée minimale, fixée par chaque Etat membre, durée que l'agriculteur peut remettre en cause s'il en fait la demande.

contrats obligatoires liant les producteurs et les premiers acheteurs du lait. Les agriculteurs membres d'une coopérative n'ont pas besoin d'établir des contrats avec la coopérative à laquelle ils adhèrent<sup>1</sup>, ce qui concerne près de la moitié des producteurs français. ●●●

<sup>1</sup> Règlement UE n°1308/2013, Article 148

## L'économie des contrats et le secteur laitier



© Gligorijević fotolia

La relation économique la plus simple que l'on puisse rencontrer est celle qui met en présence un acheteur et un vendeur. La science économique enseigne généralement que le prix s'ajuste « naturellement » en fonction de l'offre et de la demande. L'un des biais de ce modèle est l'asymétrie d'information qui existe entre le vendeur et l'acheteur. Le vendeur (en l'occurrence,

le producteur de lait) ne connaît pas toujours ce que l'acheteur est prêt à payer pour une quantité donnée de lait. Cette déficience le place devant un dilemme : proposer un prix bas pour avoir plus de chances de voir son offre acceptée, au risque de faire moins de bénéfice que la loi de l'offre et de la demande lui permet d'espérer. Inversement, l'acheteur n'est pas certain de la qualité du lait qui lui sera livré après avoir payé. Les contrats, explicites ou implicites, permettent de fixer un prix satisfaisant pour l'acheteur et le vendeur, en tentant de corriger les effets induits par le manque

d'informations, et la qualité inconnue de celles-ci. La théorie des contrats essaye d'appréhender les relations d'échange entre des agents économiques, en tenant compte des contraintes institutionnelles et informationnelles qui s'imposent à eux.

La conclusion de contrats entre éleveurs et collecteurs a été rendue obligatoire dans douze états dont la France. Seule la France a opté pour une durée minimale de 5 ans, tous les autres pays ont opté pour des durées variant entre 6 mois et 1 an.

## RÉÉQUILIBRER LES RAPPORTS DE FORCE

Le Paquet lait permet aux éleveurs de s'associer en Organisation de Producteurs (OP). Ces organisations disposent du pouvoir de négocier les contrats des éleveurs qui en sont membres<sup>2</sup>, sans pour autant qu'il y ait transfert de propriété du lait. Pour être reconnues, elles doivent satisfaire à un certain nombre d'exigences, notamment sur leur taille. Le volume de lait cru négocié ne doit pas excéder 3,5 % de la production de l'Union et 33 % de la production totale de l'Etat membre concerné. Les missions des OP peuvent être très variées, et vont de la négociation des contrats avec les transformateurs à l'assistance technique pour l'utilisation des marchés à terme, en passant par le développement d'initiatives dans le domaine de la promotion<sup>3</sup>. La relative diversité des exigences minimales à la mise en place des OP montre la difficulté qu'il y a à trouver un équilibre entre de grandes OP ayant un pouvoir suffisant et l'encouragement à des OP plus solides. Toutefois, en vue d'augmenter leur pouvoir de négociation, le Paquet lait laisse la possibilité aux OP de s'associer entre elles<sup>4</sup>. Dans les Etats membres, on comptait 228 organisations de producteurs laitiers en 2014, contre 171 en 2013. Un règlement additionnel définit les règles pour monter des OP transnationales. La réforme de 2009 détaille les conditions nécessaires à la mise en place d'une organisation interprofessionnelle<sup>5</sup> (OIP). Elle doit être constituée des représentants des producteurs, et de ceux d'au moins une des étapes de la chaîne de transformation et de la commercialisation, y compris la distribution. Les objectifs de ces OIP peuvent être très variés, et doivent prendre en compte les intérêts de leurs membres et des consommateurs.

**A NOTER :**  
un éleveur ne peut adhérer qu'à une seule OP par produit.

Les OP et les OIP, si elles sont jugées représentatives d'une ou plusieurs catégories d'acteurs d'une même filière d'un territoire donné, disposent du pouvoir de rendre obligatoire pour une durée limitée des accords ou des pratiques décidés au sein de ces organisations, pour tous les opérateurs, individuels ou non, présents dans la circonscription économique<sup>6</sup>. L'Etat peut décider que les opérateurs non membres de l'organisation, présents sur le territoire d'action de l'OP ou de l'OIP, contribuent financièrement au fonctionnement de l'organisation s'ils en retirent des bénéfices<sup>7</sup>.

## QUELLE EFFICACITÉ DU PAQUET LAIT ?

Les mesures introduites par le Paquet lait ont d'ores et déjà révélé quelques faiblesses. La Suisse a mis fin à sa politique de contingentement de la production laitière en 2009. Le système de quota a été remplacé par des contrats établis entre les industriels et les OP. Cependant les OP n'ont pas tenu face aux transformateurs. Les plus gros producteurs de lait peuvent trouver un intérêt à faire cavalier seul et négocier directement avec les industriels, au détriment de l'ensemble des éleveurs. Un rapport de la Commission européenne publié en 2014 laisse transparaître des doutes sur « la capacité du cadre réglementaire de l'UE à faire face à des épisodes d'extrême volatilité des marchés. » Pour la Commission, l'enjeu est aussi de « garantir un développement équilibré de la production laitière (...) et d'éviter une concentration extrême dans les zones les plus productives. » A l'heure actuelle, le Paquet Lait

n'apporte pas de réponse à ces interrogations.

## QUELLES SONT LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'OCM ?

L'OCM reprend les mesures introduites par le Paquet lait, sans les modifier et y ajoute d'autres outils pour la gestion des marchés du lait. Il développe l'ensemble des mesures du « filet de sécurité », une série d'instruments à disposition de la Commission européenne pour intervenir sur les marchés en cas de perturbation de marché : prix d'intervention public, aide au stockage privé, les restitutions à l'exportation (mise en sommeil) et les mesures exceptionnelles, qui peuvent aller jusqu'à une régulation de l'offre. Cependant, pour honorer les règles internationales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'UE se doit de veiller aux formes de soutien qu'elle peut apporter au secteur agricole, que ce soit pour l'accès au marché, les exportations subventionnées ou le soutien interne (aides couplées). L'OCM unique prend le relais du règlement sur les quotas laitiers en matière de déclaration des volumes collectés par les transformateurs<sup>8</sup>. À charge pour les Etats membres de transmettre les informations sur les quantités collectées à la Commission. ●

**228**  
organisations  
de producteurs  
laitiers  
en 2014

### L'OBSERVATOIRE EUROPÉEN DU PRIX DU LAIT

En marge de l'OCM unique, la Commission a mis en place un organisme européen dont la mission est de mettre à la disposition de tous les acteurs de la filière lait une information économique fiable et accessible. Cet observatoire européen du prix du lait doit permettre d'aider à la décision lors de la mise en place d'outils de régulation des marchés. A l'heure actuelle, il met à disposition des séries statistiques sur l'évolution du prix du lait cru et de fromages (cheddar, gouda, emmental) dans les pays de l'Union européenne, sur l'évolution du prix du beurre et de la poudre de lait en Europe, aux Etats-Unis et en Nouvelle-Zélande. Toutefois les délais de publication sont assez élevés (2 mois), ce qui diminue la pertinence de l'information.

## AOP, IGP et régulation de l'offre

Pour les fromages bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée, les représentants des producteurs peuvent, pour une période de temps déterminée, établir une régulation de l'offre, par le contrôle de la production. Elles doivent en faire la demande auprès de la Commission européenne. A ce jour, en France, les appellations Comté, Beaufort et Reblochon ont adopté de telles mesures, ce qui correspond à environ 40 % du volume de production de fromages AOP en France.

© Sammat fotolia.com

<sup>2</sup> Règlement UE n°1308/2013, Article 149 / <sup>3</sup> Règlement UE n°1308/2013, Article 152 / <sup>4</sup> Règlement UE n°1308/2013, Article 156 / <sup>5</sup> Règlement UE n°1308/2013, Article 157 / <sup>6</sup> Règlement UE n°1308/2013, Article 164 / <sup>7</sup> Règlement UE n°1308/2013, Article 165 / <sup>8</sup> Règlement UE n°1308/2013, Article 151