

Laurence ROUDART et Lou PLATEAU

Repenser la régulation des marchés agricoles pour la transition agroécologique en Europe

Rapport du colloque international de chercheurs et de paysans

Université libre de Bruxelles, 3-4 mars 2025



ULB UNIVERSITÉ
LIBRE
DE BRUXELLES

International
Institute of
Social Studies

Erasmus
University
Rotterdam
Erasmus

Ce rapport a été commandité par la Coordination européenne Via Campesina.

AUTEURS

Laurence ROUDART, professeure à l'Université libre de Bruxelles

Lou PLATEAU, chercheur post-doctorant à l'Université libre de Bruxelles

VERSIONS DU RAPPORT

Version originale en français : Février 2026

Traduction en anglais : Clare Borradaile

Traduction en espagnol : María Barnuevo Collado

Graphisme : Coordination européenne Via Campesina

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

<https://www.eurovia.org/fr/>

Personne de contact : Emma Courtine - emma.courtine@eurovia.org

Merci de citer ce rapport de la manière suivante :

Roudart L. et Plateau L. (2026). « Repenser la régulation des marchés agricoles pour la transition agroécologique en Europe ». Rapport du colloque international de chercheurs et de paysans, Coordination européenne Via Campesina, Université libre de Bruxelles, International Institute of Social Studies de l'Université Erasme de Rotterdam.

Merci de citer ce rapport dans le texte de la manière suivante :

Roudart L. et Plateau L. (2026).

Ce rapport n'engage que ses auteurs, et pas les organisations qui ont porté le colloque organisé en mars 2025.

La reproduction et la traduction à des fins non commerciales sont autorisées, à condition que la source soit mentionnée, que l'éditeur soit informé au préalable et qu'un exemplaire lui soit remis.



Cofinancé par
l'Union européenne



Cette publication est cofinancé par l'Union européenne dans le cadre du projet « Rebooting the Food System ». Son contenu relève de la seule responsabilité de la Coordination européenne Via Campesina et ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne.



Ce rapport est dédié à la mémoire de Gérard Choplin, figure importante du mouvement paysan européen. En 1986, il fut l'un des principaux artisans de la création de la Coordination Paysanne Européenne (CPE), la toute première confédération paysanne européenne, rebaptisée Coordination Européenne Via Campesina.

Il a consacré sa vie à travailler avec les organisations paysannes et à les soutenir. Ses nombreuses contributions à la politique et à la réflexion ont laissé une empreinte indélébile sur le mouvement. Il a contribué à jeter les bases de notre cause et était un expert des politiques de régulation des marchés agricoles.

Nous sommes profondément reconnaissants pour l'héritage que Gérard nous laisse : la profondeur de son expertise, sa vision clairvoyante d'un monde plus juste et solidaire, et la générosité avec laquelle il partageait ses connaissances. Ces dons continueront à inspirer et à guider les générations futures.

Résumé

La Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne (UE) fait l'objet de vives controverses. Or, les incertitudes et les risques qui pèsent sur la production agricole et sur l'alimentation des populations, dans l'UE et ailleurs dans le monde, se font de plus en plus menaçants. La sécurité des approvisionnements alimentaires de la population européenne ne peut plus être tenue pour acquise.

Dans ce contexte, la Coordination européenne Via Campesina, l'Université libre de Bruxelles et l'International Institute of Social Studies de l'Université Erasme de Rotterdam ont organisé un colloque international les 3 et 4 mars 2025 à Bruxelles. Il s'agissait de réfléchir, de manière transdisciplinaire et interdisciplinaire, sur les leçons à tirer des succès, des échecs et des revers des politiques de régulation des marchés agricoles, en Europe et dans d'autres régions du monde, par le passé et actuellement.

La première partie de ce rapport rappelle brièvement comment la PAC a évolué depuis 1992 : le passage du soutien des prix de marché à titre principal aux aides directes puis aux aides directes découplées a constitué une rupture majeure. Ensuite, cette partie passe en revue les motifs de l'intervention publique dans le secteur agricole selon un certain courant de l'Économie publique. Puis, elle traite des aides directes découplées par comparaison avec d'autres outils de soutien des revenus agricoles : soutien des prix de marché, aides couplées à la production, aides basées sur la superficie, aides basées sur l'usage d'intrants variables, aides forfaitaires sur base historique.

Les travaux économiques référencés dans cette première partie ne fournissent aucun argument suffisamment étayé pour préférer les aides directes découplées au soutien des prix de marché. Certains de ces travaux concluent que des aides couplées à la production sont plus efficaces que des aides directes découplées quand des externalités positives croissent avec la production. Et des travaux font ressortir que le soutien des prix de marché ainsi que certaines aides couplées, quand ils sont combinés avec des quotas, peuvent avoir des effets équivalents à des aides forfaitaires. Par ailleurs, des travaux de sociologie agricole conduisent à penser que les aides directes découplées ont encouragé le développement d'agricultures de firme, par délégation, sans agriculteurs.

La seconde partie du rapport dresse un panorama des instruments de régulation des marchés agricoles pouvant être utilisés pour promouvoir la transition agroécologique, garantir des revenus décents aux agriculteurs et recréer des conditions socioéconomiques favorables à l'installation agricole. Dans cette perspective, la réhabilitation d'une politique de soutien des

prix payés aux agriculteurs pour certains de leurs produits est essentielle. Une telle politique doit être articulée à des mécanismes de gestion de l'offre afin de prévenir la surproduction, et être cohérente avec les politiques de commerce international.

La PAC actuelle, qui soutient les revenus agricoles par des aides découplées sans orientation explicite, encourage l'expansion des grandes exploitations productivistes et la poursuite de la déprise agricole. La transition agroécologique suppose au contraire de promouvoir un tissu de fermes plus nombreuses et diversifiées, réparties sur l'ensemble des territoires agricoles européens. Pour être en mesure de s'engager dans des pratiques agricoles durables, qui comportent des risques élevés dans un premier temps, les agriculteurs doivent obtenir des prix qui couvrent leurs coûts de production. Sinon, ils ne peuvent pas prendre ces risques.

Les mesures de politique agricole permettant d'anticiper les déséquilibres sur les marchés, et de prévenir autant que possible l'émergence de crises, sont variées. Il est important qu'elles s'inscrivent dans une logique de partenariat avec les organisations de producteurs, à différentes échelles d'actions. De telles politiques sont aujourd'hui mises en œuvre dans de nombreux pays parmi lesquels l'Inde, le Canada ou la Norvège. Des analyses empiriques de systèmes de prix garantis couvrant les coûts de production du lait combinés à une de gestion de l'offre démontrent que ces politiques n'entraînent pas nécessairement des coûts plus élevés pour les consommateurs. À l'inverse, la dérégulation des marchés peut conduire les acteurs de l'aval des filières à augmenter leurs marges, au détriment tant des producteurs que des consommateurs.

Le néolibéralisme est mort, la crise écologique est profonde. Compte tenu du nouveau contexte géopolitique et environnemental mondial, il est urgent de changer de PAC dès la période 2027-34, de renverser le mouvement de disparition des agriculteurs et de bifurquer vers des agricultures diversifiées et durables.

Table des matières

Introduction	6
1. Aides directes ou autres outils de politique agricole : Analyses théoriques.....	8
Section liminaire. Du soutien des prix de marché aux aides directes découplées : une rupture majeure dans la Politique agricole commune	10
1.1 Secteur agricole : une intervention publique est nécessaire.....	12
1.2 Aides directes découplées et autres outils de soutien des revenus agricoles : analyses théoriques, difficultés à en déduire des recommandations de politique publique.....	15
1.2.1 Qu'est-ce que le découplage ?	15
1.2.2 Justification théorique des aides directes découplées, analyse critique	16
Modèles d'analyse d'équilibre partiel de marché	16
Partiel et statique.....	16
Hypothèses irréalistes.....	17
Résultats.....	18
Maximiser le surplus social, se rapprocher d'un optimum de Pareto : des objectifs légitimes ?	18
Surplus social	18
Optimum de Pareto	19
Les effets bien réels des aides directes découplées sur la production et donc sur le commerce	20
Des aides directes découplées pas forcément si efficaces	20
Des études empiriques nécessaires, mais trop rares	20
2. Soutenir les prix de marché des produits agricoles pour promouvoir la transition agroécologique	24
2.1 Co-construire des mesures de régulation des marchés pour éviter les crises.....	26
2.1.1 La « gestion » par les crises sur des marchés dérégulés.....	26
2.1.2 Renforcer le rôle des organisations de producteurs.....	27
2.1.3 Maîtriser les volumes produits pour réguler les marchés et stabiliser les prix.....	28
2.1.4 Construire une politique commerciale internationale au service de la régulation et de la transition agroécologique	28
2.2 Panorama des outils de régulation des marchés de produits agricoles.....	29
2.2.1 Prix minimum garantis	31
Instruments d'intervention publique à l'échelle nationale ou européenne	32
Stocks publics de régulation des prix.....	33
Soutien de la demande par des appels d'offres de marchés publics.....	35
Adaptations des usages de produits agricoles	35
Aides à la réduction volontaire des volumes produits.....	36
Prix garantis et différenciés par quantums	38
Interdiction de vente à perte	40
Encadrement des relations commerciales entre les maillons des chaînes de valeur	40

Coefficient multiplicateur maximum.....	42
Sécurité sociale de l'alimentation.....	43
<u>Actions collectives portées par des associations de producteurs</u>	<u>45</u>
Différenciation des marchés et massification de l'offre.....	45
Transformation subventionnée des volumes excédentaires	46
2.2.2 Outils de maîtrise structurelle des quantités produites.....	47
Quotas de production.....	48
Maîtrise collective de l'offre par les organisations de producteurs	52
2.2.3 Instruments de politique commerciale internationale.....	53
Restriction sur les volumes de produits importés	54
Prix minimum d'entrée.....	55
Droits de douane variables.....	55
Barrières non tarifaires.....	55
Taxation des exportations proportionnelle aux aides directes perçues.....	55
2.3 Aperçu des instruments de régulation des marchés fonciers agricoles.....	56
Conclusion générale.....	58
Bibliographie.....	60
Bibliographie de la partie 1 du rapport.....	60
Bibliographie de la partie 2 du rapport.....	61
Contributions du colloque	61
Autres publications	62

Liste des encadrés

Encadré 1 : Les raisons de l'extrême volatilité des prix.....	13
Encadré 2 : Définition du « soutien du revenu découplé » selon l'annexe 2 de l'AsA	15
Encadré 3 : Définition du degré de découplage selon l'OCDE.....	16
Encadré 4 : Construire des indicateurs de coûts de production fiables pour garantir des prix rémunérateurs.....	31
Encadré 5 : Modalités à prendre en compte pour la mise en œuvre d'une intervention publique sur la formation des prix agricoles	32
Encadré 6 : Trois catégories de stocks publics alimentaires.....	33
Encadré 7 : Une logique distincte de la régulation des marchés : les aides contracycliques.....	37
Encadré 8 : Le système des transferts de droits à produire : un choix politique qui détermine l'évolution des structures agricoles	51
Encadré 9 : Le modèle norvégien de négociation des prix et de gestion de l'offre	53

Liste des figures

Figure 1 : Dépenses de la PAC et trajectoire de réforme de la PAC (en prix courants).....	12
Figure 2 : Instruments de régulation des marchés de produits agricoles.....	30
Figure 3 : Mesures de régulation des marchés fonciers agricoles	57

Acronymes

AOP	Appellation d'origine protégée
AsA	Accord sur l'Agriculture (de l'Organisation mondiale du commerce)
CEE	Communauté économique européenne
ECVC	<i>European Coordination Via Campesina</i>
ESP	Estimation du soutien aux producteurs
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
OP	Organisation de producteurs
OCM	Organisation commune de marché
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
PAC	Politique agricole commune
SSA	Sécurité sociale de l'alimentation
UE	Union européenne

Introduction

La Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne (UE) fait l'objet de vives controverses mais certains jugements recueillent un large consensus : elle est « à bout de souffle », ses mesures en faveur de l'environnement ont échoué, elle est devenue un simple guichet où les représentants des États membres se pressent pour obtenir les plus gros montants monétaires possibles, il faut la refonder en redéfinissant ses objectifs et en mobilisant des outils de politique publique cohérents, tenant compte du contexte géopolitique et environnemental contemporain.

Ces jugements reposent sur des constats partagés, notamment :

- « les situations de crises des revenus agricoles se multiplient au sein de l'UE » (Détang-Dessendre et Guyomard (dirs) 2020, p. 40) ;
- les prix et les quantités sur les marchés agricoles, ainsi que les revenus agricoles, sont devenus encore plus instables au cours des dernières années (idem, p. 103) ;
- les revenus des agriculteurs sont, dans leur ensemble, particulièrement bas : en moyenne, ils représentent moins de la moitié des salaires bruts dans l'UE (Parlement européen 2022) ;
- les aides directes aux revenus des agriculteurs sont réparties de manière très inégale : 20% des plus grands bénéficiaires perçoivent 80% de ces aides (Chatellier et Guyomard 2020) ;
- les mesures de la PAC pour l'environnement n'ont entraîné des changements de pratiques agricoles que sur une très faible fraction des terres agricoles de l'UE, de l'ordre de 5% (Cour des comptes européenne 2017) ;
- depuis le début de l'année 2024, les agriculteurs expriment de nouveau leur colère et leur détresse en organisant de grandes manifestations à travers toute l'UE.

Cette situation est d'autant plus alarmante que les incertitudes et les risques qui pèsent sur la production agricole et sur l'alimentation des populations, dans l'UE et ailleurs dans le monde, se font de plus en plus menaçants. Ils sont liés au changement climatique, à l'épuisement des sources d'énergie fossile, à la dégradation des sols, aux maladies des plantes, des animaux et des humains, aux rivalités géopolitiques. Dans ces conditions, **la sécurité des approvisionnements alimentaires de la population européenne ne peut plus être tenue pour acquise**. D'ailleurs, en 2020, les autorités européennes ont commencé d'élaborer un « Plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise » (Commission européenne 2021) : ce plan a donné lieu à la création du « mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire », qui a été mis à l'épreuve suite au déclenchement de la guerre

en Ukraine. Il est sage d'élaborer un tel plan d'urgence. Cela étant, il faut prendre acte du fait que les menaces sur la sécurité des approvisionnements alimentaires **ne concernent pas uniquement des crises conjoncturelles** : elles relèvent désormais d'une situation de fond, qui s'est construite dans la durée (à partir de 1945 pour beaucoup) et qui a fini par aboutir aux conditions écologiques et sociales radicalement nouvelles d'aujourd'hui. Un tel constat appelle des politiques publiques inédites, au premier rang desquelles une PAC reconstruite, à la hauteur des défis écologiques et sociaux monumentaux auxquels nous sommes confrontés.

Dans ce contexte, la Coordination européenne Via Campesina, l'Université libre de Bruxelles et l'International Institute of Social Studies de l'Université Erasme de Rotterdam ont organisé un **colloque international les 3 et 4 mars 2025 à Bruxelles**¹. Il s'agissait de réfléchir, de manière transdisciplinaire et interdisciplinaire, sur les leçons à tirer des succès, des échecs et des revers des politiques de régulation des marchés agricoles, en Europe et dans d'autres régions du monde. L'objectif était d'esquisser une nouvelle PAC, reposant pour partie sur des instruments de régulation des marchés agricoles, en posant comme direction commune la transition agroécologique dans l'UE. Ce colloque a rassemblé principalement des paysans et des académiques, et aussi d'autres professionnels (travaillant dans des ONG, des bureaux d'études, des services gouvernementaux, des organisations internationales), pour débattre et co-construire des savoirs communs sur une telle refondation de la PAC. Le colloque s'est donc inscrit dans une démarche de science participative, selon laquelle acteurs de terrain et chercheurs collaborent, sur un pied d'égalité, pour poser des questions qui ont tout à la fois un intérêt scientifique et un intérêt social, puis pour instruire ces questions.

Le présent rapport synthétise les contributions et les débats qui ont eu lieu **sur les outils de régulation des marchés agricoles ainsi que sur les aides directes aux revenus des agriculteurs**². La première partie analyse, du point de vue théorique, les aides directes découplées par comparaison avec d'autres outils de politique agricole. La seconde partie présente un panorama de mesures de régulation des marchés agricoles pouvant être utilisées pour promouvoir la transition agroécologique.

¹ Le programme de ce colloque est consultable aux adresses suivantes : <https://www.eurovia.org/events/3-4-march-2025-international-conference-of-researchers-and-farmers-rethinking-the-regulation-of-agricultural-markets-for-agroecological-transition-in-europe/> et <https://cecid.phisoc.ulb.be/actualites/repenser-la-regulation-des-marches-agricoles-pour-la-transition-agroecologique-en-europe>

² L'écriture inclusive n'a pas été employée dans ce document. Ce choix n'atténue en rien l'importance d'intégrer les questions de genre dans les études de développement agricole.

1. Aides directes ou autres outils de politique agricole : Analyses théoriques³



³ Cette première partie a été rédigée par L. Roudart. Elle remercie plusieurs lectrices et lecteurs, parmi lesquels Jean-Marc Boussard, Frédéric Courleux, Françoise Gérard, Hélène Tordjman pour leurs commentaires attentifs et constructifs sur une première version de ce texte. Elle demeure seule responsable des éventuelles imprécisions et erreurs dans la présente version.

Le secteur agricole n'est pas un secteur économique comme un autre, car il est vital pour les populations humaines. Depuis des milliers d'années, la quasi-totalité de leurs aliments proviennent de denrées agricoles. Comme les « émeutes de la faim » l'ont rappelé en 2007/08, les crises d'accès à l'alimentation peuvent être une source d'instabilité politique. De plus, l'activité agricole occupe des territoires et mobilise des ressources telles que l'eau, le sol, qui sont vitales aussi pour les populations humaines. Elle a des effets majeurs en matière d'environnement et de cadre de vie. Une politique agricole est donc aussi, de fait, une politique alimentaire, environnementale, d'aménagement du territoire et de santé publique.

Ces caractéristiques du secteur agricole ont motivé depuis la haute Antiquité des interventions de la puissance publique, déclinées de manières différentes selon les époques et les régions du monde. Un objectif fréquent a été de garantir la sécurité des approvisionnements alimentaires de la population. Ainsi, les États sont intervenus dans le secteur agricole bien avant que des théories économiques ne soient formulées à partir du 18^e siècle et ne justifient, ou pas, de telles interventions.

Dans cette première partie du rapport, à caractère théorique, nous présentons la vision qu'un certain courant de l'Économie publique, qui influence la PAC depuis plusieurs décennies, véhicule en matière de politique agricole. L'Économie publique réfléchit sur les raisons de l'intervention des pouvoirs publics dans l'économie, sur les modalités de cette intervention et sur ses effets, qu'ils soient voulus ou non. Le courant auquel nous nous intéressons se veut « à la fois positif (expliquer) et normatif (recommander) » (Détang-Dessendre et Guyomard 2020, p. 18). Il repose sur l'Économie du bien-être, au sens du bien-être individuel et collectif⁴. Cette Économie du bien-être est ancrée dans la théorie microéconomique néoclassique, qui étudie les individus en tant que producteurs ou consommateurs, ainsi que leurs échanges sur les marchés. Bruce Gardner représente bien ce courant pour les analyses de politique agricole. Hal Varian et Jean-Jacques Laffont sont deux autres économistes bien connus qui ont travaillé dans cette perspective.

Une section liminaire rappelle brièvement comment la PAC a évolué depuis 1992. Ensuite, la première section passe en revue les motifs de l'intervention publique dans le secteur agricole selon ce courant de l'Économie publique. Puis, la deuxième section traite des aides directes découplées par comparaison avec d'autres outils de soutien des revenus agricoles, question qui est centrale pour la PAC depuis les années 1990.

⁴ Notons que le passage du bien-être individuel au bien-être collectif pose de sérieux problèmes conceptuels, que nous n'aborderons pas dans ce rapport.

Section liminaire. Du soutien des prix de marché aux aides directes découplées : une rupture majeure dans la Politique agricole commune

La PAC dans sa version initiale des années 1960 a été contestée d'abord, puis profondément transformée dans ses objectifs et dans ses instruments à partir des années 1990. Cette section vise à rappeler, brièvement et donc schématiquement, les étapes par lesquelles le soutien des revenus des agriculteurs de la CEE/UE est passé du soutien des prix de marché⁵, à titre principal, aux aides directes découplées, à titre principal.

Jusqu'en 1992, la PAC de la CEE/UE a largement reposé sur le soutien public des prix de marché, qui allait de pair avec une politique dite « des structures » visant la transformation et l'agrandissement des exploitations agricoles. Cela étant, à partir du début des années 1980, sous l'influence de la pensée économique néolibérale devenue dominante, les politiques agricoles conduites dans de nombreux pays du monde ont été remises en cause. La PAC l'a été tout particulièrement. En effet, cette décennie fut caractérisée par l'accumulation d'excédents agricoles dans la CEE et aux États-Unis, par la guerre commerciale entre ces deux territoires pour conquérir des marchés agricoles internationaux, par une importante baisse des prix sur ces marchés, par la forte hausse des coûts de stockage des excédents, ainsi que des subventions à l'exportation (ces dépenses prenant des formes différentes aux États-Unis et dans la CEE), par la stagnation des revenus agricoles en Europe et par beaucoup de faillites de fermes aux États-Unis.

Pour ces raisons, les autorités politiques de ces territoires ont convenu de la nécessité d'entreprendre des négociations multilatérales sur le commerce international et sur les politiques agricoles. Elles ont choisi pour cela le cadre du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), lors de son dernier cycle de négociations dit cycle de l'Uruguay (car lancé dans la ville de Punta del Este). Démarré en 1986, ce cycle fut conclu en 1994 à Marrakech : les représentants de plus de la moitié des pays du monde ont signé tout un ensemble d'accords, dont un Accord sur l'Agriculture (AsA), et ont décidé d'instituer l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995 pour succéder au GATT (Roudart 2018).

Le préambule de l'AsA indique que son objectif à long terme est « d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché » et d'arriver « à des réductions progressives substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture » (OMC/GATT 1994). Dès 1987, un communiqué ministériel de l'OCDE indiquait : « l'objectif à long terme est de permettre aux signaux du marché d'orienter la production agricole, par une réduction

⁵ Dans ce rapport, nous utilisons de manière équivalente les expressions « soutien des prix de marché » et « soutien des prix aux producteurs » pour désigner le soutien des prix payés aux agriculteurs pour leurs produits.

progressive et concertée du soutien au secteur agricole » (OCDE, 2000, p. 6, notre traduction). Ainsi, **à l'OCDE comme à l'OMC, un objectif intermédiaire est de réduire fortement le soutien à l'agriculture, afin que ce secteur évolue ensuite en fonction des seuls signaux des marchés** (Courleux 2012).

En 1992, une première grande réforme de la PAC (dite réforme MacSharry) a démarré : elle visait déjà (entre autres choses) à mettre la PAC en conformité avec l'AsA qui allait être signé 2 ans plus tard. De 1992 à 1995, les prix payés aux agriculteurs pour les céréales, les oléagineux et les protéagineux, ainsi que pour la viande bovine, ont très fortement baissé. Pour compenser ces baisses drastiques, **un nouveau système d'aides directes aux revenus des agriculteurs** fut instauré. Ces aides étaient alors calculées par hectare ou par tête de bétail, leur octroi était conditionné par la mise en jachère de 15% des terres arables, afin de réduire la production.

En 1999, une autre réforme a poursuivi celle de 1992 : nouvelles baisses de prix institutionnels et compensation, partielle dans ce cas, des pertes de revenus par des aides directes. Ces aides étaient censées être temporaires : elles devaient durer le temps que les agriculteurs s'ajustent à la nouvelle situation (Gohin et al. 1999). Autrement dit, après un processus de sélection par les marchés des agriculteurs les plus compétitifs⁶, ceux-ci étaient censés produire désormais en fonction des prix s'établissant sur ces marchés. Des marchés qui étaient supposés s'auto-réguler, rendant inutile voire nuisible l'intervention de la puissance publique.

La réforme démarrée en 2003 a étendu ces mesures à des produits plus nombreux et, surtout, elle a introduit le **découplage des aides directes** (voir section 1.2.1 ci-dessous pour une définition du découplage). Cette mesure fut un élément majeur de plus dans la rupture avec l'esprit de la PAC initiale : les agriculteurs ont alors reçu un **paiement annuel unique** pour leur exploitation agricole, basé sur le nombre d'hectares éligibles, mais sans lien avec leurs productions de l'année en cours (nature des produits, volumes, prix), et même sans obligation de produire (Courleux 2019). Ce paiement était toutefois conditionné par l'entretien des terres pour un usage agricole au moins potentiel (maintien de « Bonnes conditions agricoles et environnementales »). Cependant, quelques aides directes sont demeurées couplées, essentiellement pour l'élevage de bovins (Guyomard et al., 2007).

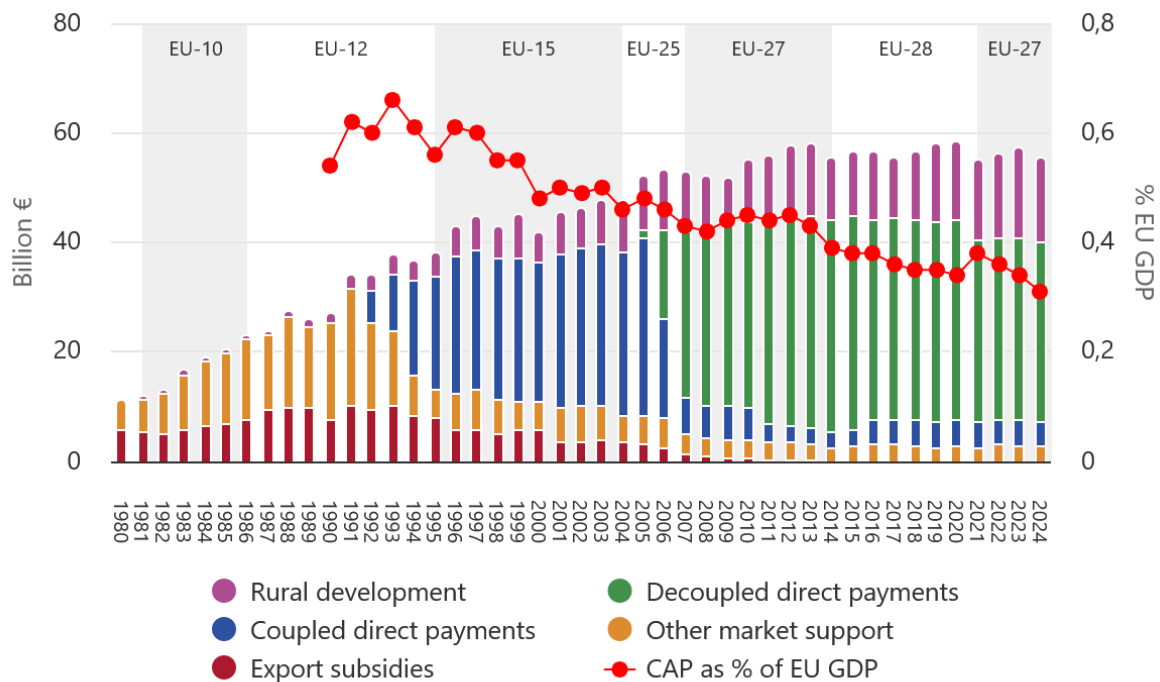
En 2013, des conditions environnementales un peu plus fortes ont été introduites pour percevoir une partie des aides directes découplées : on a alors parlé de « paiement vert », puis d'« éco-régime » à partir de 2021.

En 2015, les droits à paiement unique sont devenus des **droits à paiement de base**. Aujourd'hui, un agriculteur peut percevoir ce droit à paiement de base et de plus, si sa situation s'y prête, un paiement redistributif, un paiement au titre de l'éco-régime, une aide pour jeune agriculteur (Chatellier et al. (dirs) 2025).

En fin de compte, les interventions publiques sur les marchés ont été très largement démantelées : seuls subsistent quelques droits de douane (qui peuvent être élevés comme dans le cas des céréales à paille) et, en cas de « crise », les pouvoirs publics sont censés acheter des denrées à des prix d'intervention et fournir des aides au stockage privé (Bureau 2018). Mais, il n'y a pas de définition de ce qu'est une « crise », et les niveaux de prix qui déclenchent le stockage public sont particulièrement bas : ils ne couvrent que la moitié environ des coûts de production.

Par ailleurs, des barrières non tarifaires influencent les importations, pour prendre en compte notamment des différences de normes de qualité ou de sécurité entre l'UE et le reste du monde.

⁶ Cette idée de sélection des agriculteurs est bien illustrée par l'économiste E.F. Nash. En 1965, il envisageait le démantèlement du système de protection de l'agriculture au Royaume-Uni, tout en considérant des paiements transitoires pour amortir le choc d'un tel démantèlement pour les agriculteurs. Il écrivait que ces paiements transitoires ne devraient pas « influencer les décisions de production de ceux qui restent dans le secteur agricole, ou conduire à ce qu'ils y restent plutôt que de partir à la retraite ou de trouver un autre métier » (Nash 1965, cité par Beard et Swinbank (2001), notre traduction, p. 124).

Figure 1 : Dépenses de la PAC et trajectoire de réforme de la PAC (en prix courants)

Source: Dépenses de la PAC: Commission européenne, direction générale de l'agriculture et du développement rural (rapport financier), novembre 2024. Disponible à l'adresse suivante : https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/financing/cap-expenditure_fr (consultée en septembre 2025).

1.1 Secteur agricole : une intervention publique est nécessaire

Dans les publications du courant d'Économie publique auquel nous nous intéressons, les marchés du monde réel sont tantôt assimilés aux marchés théoriques (voir Section 1.2.2 ci-dessous), tantôt analysés pour leurs différences avec ces marchés théoriques. Dans ce dernier cas, ce sont ces différences ou leurs effets qui vont motiver l'intervention publique. Dans cette perspective, trois caractéristiques des marchés agricoles retiennent particulièrement l'attention des économistes⁷ :

1. **les marchés agricoles, quand ils sont livrés à eux-mêmes, sont très instables** : les quantités vendues sont variables et les prix sont particulièrement volatils, à cause de la rigidité de la demande notamment (voir Encadré 1) ;
2. **la production agricole est source d'externalités**, positives ou négatives. Autrement dit, elle a des effets indirects sur le bien-être de certains individus, sans que ces effets ne fassent l'objet de transactions sur des marchés : ils sont « externes » aux marchés⁸.
3. **quand les agriculteurs cultivent des plantes et élèvent des animaux, ils produisent en même temps un certain type de biens, dits « biens publics ».**

En Économie, un bien public « pur » a deux attributs. Il est **non-rival** : sa consommation par un individu n'empêche pas, ou ne réduit pas de manière significative, sa consommation par d'autres individus. Et il est aussi **non-exclusif** : il est très coûteux voire impossible d'empêcher une personne de consommer ce bien une fois qu'il est produit⁹. Dans le monde réel, les biens publics présentent différents degrés de non-rivalité et de non-exclusivité.

⁷ Nous considérons d'autres caractéristiques à la fin de cette section.

⁸ Par exemple, la pollution de l'air par des pesticides ou par de l'ammoniac est une externalité négative, tandis que le stockage de carbone dans les sols est une externalité positive.

⁹ Par exemple, un beau paysage agricole est un bien public pur. Adam Smith, dans son ouvrage *La richesse des nations* (1776), utilisait comme exemple de bien public pur un phare côtier guidant les bateaux (à une époque où le guidage des bateaux par radar n'existait pas).

Encadré 1 : Les raisons de l'extrême volatilité des prix

Il est admis que les prix des produits agricoles sur des marchés non régulés sont très instables : de fortes hausses succèdent à des effondrements, de manière totalement imprévisible.

En conséquence, les prix de marché ne véhiculent pas une information fiable sur les coûts marginaux de production, contrairement à ce qu'une courbe d'offre est censée indiquer selon la théorie néoclassique du producteur.

Plusieurs raisons expliquent cette forte volatilité :

1. **La demande en biens agricoles est rigide.** Autrement dit, sur le marché d'un bien agricole, la quantité que les consommateurs sont prêts à acheter varie très peu quand le prix de ce bien varie à la hausse ou à la baisse. C'est particulièrement vrai pour les denrées vivrières de base qui n'ont pas de substitut. C'est vrai aussi pour les denrées agricoles considérées dans leur ensemble, car elles sont vitales.
2. Des événements indépendants de la volonté des agriculteurs influent sur les quantités mises en marché : accidents climatiques, maladies des plantes ou des animaux, attaques de ravageurs, etc. Les **variations de quantités offertes** font varier les prix à la hausse ou à la baisse.
3. **L'offre de biens agricoles est rigide à court terme.** Si le prix d'un produit augmente, il faut du temps aux agriculteurs pour en produire plus,

compte tenu de la durée des cycles de production et de l'organisation productive des fermes : on peut raisonnablement compter plusieurs semaines pour des légumes, plus d'une année pour des céréales, plusieurs années pour des fruits.

4. Quand il commence un cycle de production (plusieurs mois pour une céréale par exemple, des années pour des arbres fruitiers), un agriculteur doit « anticiper » à quel prix il sera payé pour son produit. Il le fait dans un contexte d'incertitude, ce qui conduit à des « erreurs d'anticipation » : le prix auquel il est payé finalement diffère du prix anticipé, sur lequel il avait fondé ses décisions de production. Ces **erreurs d'anticipation des prix** sont une source (dite endogène car due au fonctionnement du marché lui-même) de fluctuation des prix. Ce type d'analyse, initié avec le célèbre « modèle de la toile d'araignée » présenté par l'économiste agricole américain M. Ezekiel en 1938, a donné matière à de nombreuses publications. Contrairement au modèle néoclassique du producteur, ce type d'**analyse prend en compte le temps et l'incertitude** auxquels les agriculteurs sont confrontés.

5. Une autre source endogène de fluctuation des prix réside dans **l'alternance de phases d'investissements** par les agriculteurs lorsque des hauts prix se succèdent durant plusieurs années, **et de phases de non-investissements** lorsque des bas prix se succèdent durant plusieurs années.

Sources : Boussard 2017, Boussard et Benmehaia 2025, Cordier et Gohin 2020.

L'extrême **instabilité des prix** des produits agricoles est jugée très néfaste par de nombreux économistes. Tout d'abord parce qu'elle est source de **variabilité des revenus des agriculteurs**. Et, quand les prix et les revenus s'effondrent durant plusieurs années consécutives, cela conduit à des faillites d'exploitations agricoles.

La variabilité des prix et des revenus crée un **contexte d'incertitude** pour les agriculteurs (voir Encadré 1), ce qui influence leurs décisions de production à court terme car ils ne peuvent pas être sûrs de couvrir leurs coûts de production quand ils vendront leurs produits. L'incertitude rend difficile aussi les décisions d'investissement car leur rentabilité n'est pas garantie. Chez les agriculteurs qui ont de l'aversion pour le risque, cela tend à freiner la production. De fait, le marché des assurances privées pour les agriculteurs ne permet pas de couvrir les risques de bas prix car ils sont systémiques : ces aléas touchent en même temps tous les agriculteurs reliés à un même marché, autrement dit les probabilités d'occurrence du sinistre sont corrélées et les agriculteurs demanderaient tous en même temps des indemnités à l'assureur, ce qui pourrait le conduire à la faillite. De plus, avec de telles assurances, les agriculteurs produiraient plus, ce qui augmenterait la probabilité du sinistre (Boussard 2017).

D'un autre côté, quand les prix de marché sont hauts, les consommateurs pauvres sont en grande difficulté d'accès à l'alimentation voire n'y ont plus accès. La variabilité des prix des

produits agricoles est aussi un problème pour les industries agro-alimentaires, dont les coûts d'approvisionnement en matières premières sont fluctuants.

Pour ce qui est des **externalités**, le raisonnement des économistes est le suivant : comme il n'existe pas de marché pour ces biens et services, les consommateurs ne peuvent pas exprimer leurs préférences et le risque est grand que la production d'externalités positives soit inférieure à ce que souhaitent les consommateurs et, inversement, que la production d'externalités négatives aille bien au-delà de ce qui est socialement acceptable (Butault 2004).

Quant aux **biens publics**, les économistes considèrent qu'ils nécessitent différents types d'intervention en fonction de leurs caractéristiques (Butault 2004). Par exemple, si un bien est effectivement non-rival et non-exclusif, aucun agent privé n'a intérêt à le produire puisqu'il est quasiment impossible d'empêcher quelqu'un de l'utiliser sans payer. Si une puissance publique ne prend pas en charge leur production au nom de l'intérêt général, alors ils ne sont pas produits (Samuelson 1982, Laffont 1988).

Sur ces bases, de nombreux économistes pensent que des **interventions publiques sont nécessaires pour réguler le secteur agricole**. Par exemple, A. Gohin, O. Gorin, H. Guyomard et C. Le Mouël (1999, p. 17) écrivent : « En matière agricole, les défaillances du marché sont nombreuses et l'État doit y remédier, non seulement en fournissant le cadre réglementaire et institutionnel complexe, construit au cours du temps, sans lequel aucune économie de marché ne peut fonctionner efficacement, mais aussi en reconnaissant les contraintes et les fonctions attachées à l'activité agricole. L'instabilité des marchés justifie l'établissement de filets de sécurité. L'occupation de l'espace confère aux agriculteurs une double fonction. Si la production d'aliments relève de l'économie privée, la conservation de la nature et l'aménagement du territoire relèvent de l'économie publique et, à ce titre, requièrent l'intervention de l'État ».

Au-delà des biens publics, des externalités et de l'incertitude liée à l'instabilité des prix, des économistes reconnaissent que beaucoup de marchés agricoles réels présentent d'autres traits qui les distinguent des marchés selon la théorie néoclassique, ce qui peut à leur sens justifier des interventions publiques :

- **non-atOMICITÉ du côté de la demande** : les producteurs agricoles sont nombreux, mais ils font face à des acheteurs peu nombreux, en situation d'oligopsone voire de monopsonie ;
- **non-liberté d'entrée sur le marché** : il est difficile de s'installer comme agriculteur, et les consommateurs pauvres n'ont pas accès à de nombreux marchés ;
- **non transparence / asymétries d'information** : certains acteurs de marché ont plus d'informations que les autres acteurs sur ce même marché.

L'idée selon laquelle les interventions publiques dans le secteur agricole sont nécessaires est donc très étayée dans le courant d'Économie publique auquel nous nous intéressons.



Photo de Seb sur Pexels

1.2 Aides directes découplées et autres outils de soutien des revenus agricoles : analyses théoriques, difficultés à en déduire des recommandations de politique publique

1.2.1 Qu'est-ce que le découplage ?

Nous l'avons vu, dans l'histoire de la PAC, le passage du soutien des prix de marché aux aides directes puis aux aides directes découplées a constitué une rupture majeure.

L'idée de découplage a émergé lors des négociations de l'AsA (voir section liminaire ci-dessus), en posant la question des **effets des mesures de politique agricole**, en l'occurrence de soutien des revenus agricoles, sur la production et les échanges internationaux (autrement dit le commerce international). L'AsA envisage plusieurs catégories de mesures de politique agricole suivant l'ampleur de ces effets. Il considère comme acceptables les mesures qui respectent « une prescription fondamentale, à savoir que **leurs effets de distorsion sur les échanges ou leurs effets sur la production doivent être nuls ou, au plus, minimes** » (AsA, Annexe 2, alinéa 1, p. 15). Les autres mesures ont dû être démantelées, au moins partiellement, dans les pays signataires de l'AsA¹⁰. Le cas échéant, les mesures démantelées ont été remplacées par d'autres mesures considérées comme acceptables. C'est cette logique qui a présidé à la transformation de la PAC à partir de 1992.

L'Encadré 2 présente plus précisément le « **soutien du revenu découplé** » selon l'AsA. On peut noter qu'il est défini par opposition au soutien des prix aux producteurs agricoles. **Il ne dépend pas de la nature, des volumes et des prix des productions de l'année en cours, non plus que des facteurs de production utilisés. Il n'est pas assorti d'une obligation de produire.**

Inversement, une aide couplée est liée à la production de l'année en cours ou aux facteurs de production utilisés.

Encadré 2 : Définition du « soutien du revenu découplé » selon l'annexe 2 de l'AsA

Un « soutien du revenu découplé » doit respecter deux critères de base :

- a. « le soutien en question sera fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics (y compris les recettes publiques sacrifiées) n'impliquant pas de transferts de la part des consommateurs ; et
- b. le soutien en question n'aura pas pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs ».

De plus, un « soutien du revenu découplé » doit se conformer aux cinq conditions suivantes :

- a. « Le droit à bénéficier de versements à ce titre sera déterminé d'après des critères clairement définis, tels que le revenu, la qualité de producteur ou de propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs

ou le niveau de la production au cours d'une période de base définie et fixe.

- b. Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base.

- c. Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée au cours d'une année suivant la période de base.

- d. Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des facteurs de production employés au cours d'une année suivant la période de base.

- e. Il ne sera pas obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces versements ».

Source : OMC/GATT, Accord sur l'Agriculture, p. 15-17

¹⁰ L'AsA envisage trois catégories de pays : Pays développés, Pays les moins avancés (PMA), Pays en développement autres que les PMA. Ces derniers pays n'ont pas eu l'obligation de réformer leurs politiques agricoles. Les autres pays ont dû le faire, mais de manière différenciée entre pays développés et pays en développement.

L'OCDE a repris cette idée en s'appuyant sur les travaux de Cahill (1997). Elle s'intéresse aux effets ex-post des politiques sur la production et les échanges internationaux. Elle distingue deux cas. Un outil de politique agricole est dit :

1. effectivement entièrement découplé s'il n'induit pas de changement dans les quantités produites et échangées du bien considéré (mais les formes des courbes d'offre et de demande peuvent changer) ;

2. entièrement découplé (tout court, mais il s'agit en fait d'une définition plus restrictive) s'il n'induit pas de changement dans les quantités produites et échangées du bien considéré et si, de plus, en cas de choc économique, l'ajustement des quantités produites et échangées serait le même (ce qui correspond à une situation où l'outil de politique agricole ne change pas les formes des courbes d'offre et de demande pour le bien considéré) (OCDE 2000).

Cela étant, le découplage entier correspond à une situation exceptionnelle, à supposer même qu'elle existe. C'est pourquoi l'OCDE a défini un « degré de découplage » (voir Encadré 3), qui tente de mesurer les effets d'un outil de politique agricole sur la production et/ou le commerce international par comparaison avec les effets du soutien des prix de marché. L'OCDE reconnaît cependant qu'un **classement sur base empirique des outils de politique agricole selon leurs effets sur le commerce est difficile à obtenir, surtout quand les pays mettent en œuvre tout un ensemble d'outils** (OCDE 2000, p. 23).

Encadré 3 : Définition du degré de découplage selon l'OCDE

« Le degré de découplage est un indice qui mesure le couplage effectif indépendamment des unités utilisées pour mesurer la production. Si la valeur de l'indice est égale à 1, cela signifie que l'outil de politique est effectivement entièrement découplé : il n'a aucun effet sur la production et/ou le commerce. Si le degré de découplage est égal à 0, cela signifie que les effets de l'outil de politique sur la production ou le commerce sont égaux à ceux d'un soutien du prix aux producteurs, pour le même niveau d'estimation du soutien aux producteurs (ESP). Un degré de découplage peut être supérieur à 1 (effets négatifs sur la production), ou négatif (effet sur la production plus élevé que pour un même changement de l'ESP dû à un soutien du prix aux producteurs) ».

Source : OCDE, 2000, p. 12, notre traduction

1.2.2 Justification théorique des aides directes découplées, analyse critique

Modèles d'analyse d'équilibre partiel de marché

Les publications qui analysent les effets des aides directes découplées par comparaison avec d'autres outils de politique agricole sont très nombreuses. Dans la suite de ce texte, nous nous concentrons sur quelques publications qui sont particulièrement mises en avant pour recommander de choisir des aides directes découplées plutôt que des instruments de régulation des marchés.

Partiel et statique

La plupart des modèles utilisés pour ce faire sont inspirés par la théorie néoclassique. Ils sont dits « d'équilibre partiel » car ils analysent le/s marché/s d'un ou quelques biens seulement, contrairement aux modèles dits « d'équilibre général » qui considèrent les marchés de tous les biens, et leurs interactions, dans une économie. Les modèles d'équilibre partiel présentent

l'avantage d'être simples. Mais, cette simplicité a un coût : elle conduit à supposer que tous les marchés non pris en compte dans le modèle sont figés, et que seul/s le/s marché/s étudié/s change/nt sous l'effet d'une mesure de politique économique (ou d'un choc venant de l'extérieur) (Guerrien 1989, 1993).

Ces modèles comportent trois agents économiques : les producteurs, les consommateurs et les contribuables le cas échéant¹¹.

Par ailleurs, dans la plupart des cas, ces modèles sont utilisés pour faire de l'analyse dite « statique » ou « statique comparative ». L'analyse statique rend compte de la situation du marché à un instant donné. Dans l'analyse statique comparative, on suppose qu'une ou plusieurs variables changent et que toutes les autres restent constantes, puis on étudie **les effets de ces changements en supposant qu'ils sont instantanés**. Autrement dit, on compare deux images fixes d'une situation économique dans laquelle quelques éléments ont changé, toutes les autres choses étant supposées figées. Là aussi, les analyses **statiques** présentent l'avantage d'être simples, mais elles ont un coût très élevé : elles reviennent à **écarter le temps de l'analyse, et toutes les incertitudes qui vont avec le temps**. Une telle simplification est particulièrement problématique pour le secteur agricole, dans lequel les prix des produits varient beaucoup au fil du temps, de manière imprévisible (voir Encadré 1). Or, en analyse statique, par construction, les prix sont connus¹².

Hypothèses irréalistes

Beaucoup de ces modèles supposent que les marchés sont de **concurrence parfaite**. Autrement dit, ils posent des hypothèses sur ces marchés, hypothèses qui sont largement reconnues comme étant irréalistes, parmi lesquelles on peut noter tout particulièrement :

1. les producteurs ont pour seul objectif de maximiser leur profit sous contrainte technique ;
2. les consommateurs ont pour seul objectif de maximiser leur utilité sous contrainte budgétaire ;
3. tous les producteurs et tous les consommateurs sont preneurs de prix, autrement dit, aucun d'entre eux n'a une influence particulière sur la formation du prix de marché ;
4. producteurs et consommateurs prennent leurs décisions sur les quantités vendues ou achetées en fonction des prix seulement (Guerrien 1989, 1993).

Rappelons que, de plus, producteurs et consommateurs sont supposés tout connaître des prix et des quantités sur les marchés, il n'y a donc aucune incertitude.

Dans le monde réel, la très grande majorité des marchés de produits agricoles ne sont pas conformes à ces hypothèses (Détang-Dessendre et Guyomard (dirs) 2020, Gohin et al. 1999). **Ces modèles ne représentent donc pas des marchés réels** (sauf exception).

Nous sommes bien conscients que certains économistes invitent à ne pas se soucier du réalisme des hypothèses, pourvu que les prédictions des théories et des modèles (ou au moins une partie de ces prédictions) soient conformes à la réalité (Friedman 1953). Les hypothèses sont alors considérées comme de simples instruments heuristiques. Bien sûr, une telle posture est controversée parmi les économistes (Samuelson 1965). Et, pour ce qui est des modèles, leurs prédictions sont rarement mises à l'épreuve des faits, notamment parce que les politiques

¹¹ Ces trois catégories d'agents se recoupent largement dans le monde réel mais elles sont traitées séparément dans ce type d'analyse. Dans la théorie néoclassique, un marché comporte seulement des producteurs et des consommateurs. L'introduction de l'État et de ses contribuables est donc une adaptation de cette théorie.

¹² Le temps est envisagé dans la théorie néoclassique en faisant l'hypothèse qu'il y a un « système complet de marchés » : producteurs et consommateurs peuvent échanger sur tous les marchés présents et tous les marchés futurs, dont les caractéristiques sont supposées connues. Là encore, cela conduit à éliminer l'incertitude sur les prix actuels et à venir. Cela étant, depuis les années 1980, des économistes ont développé des modèles d'équilibre général dit « dynamique », modèles qui prennent en compte le temps. Sur ce sujet, nous renvoyons aux travaux de Jean-Marc Boussard, Françoise Gérard et Marie-Gabrielle Piketty (2008).

effectivement mises en œuvre différent plus ou moins des politiques envisagées par les économistes (Giraud 2020). Nous n'entrerons pas dans ce débat. Nous nous étonnons cependant de ce recours très fréquent à des hypothèses très anciennes, qui remontent à la fin du 19^e ou au début du 20^e siècle.

D'ailleurs, avec de tels modèles, l'abandon de la seule hypothèse d'absence d'incertitude conduit à des résultats complètement différents (Boussard et al. 2008).

B. Gardner, l'un des grands spécialistes de ce type de modèles, note que, **par construction**, ils concluent toujours qu'une intervention publique sur un marché est défavorable (Gardner 1987).

Résultats

Examinons les principaux résultats que de tels modèles peuvent présenter, en nous appuyant sur l'article intitulé « Interprétation économique, avantages et limites du principe de découplage des instruments de soutien des revenus agricoles » (Gohin et al., 1999). Ces modèles concluent que :

1. un prix garanti aux producteurs entraîne des pertes de « bien-être économique national », ainsi que des distorsions des échanges internationaux, du côté de l'offre et du côté de la demande (voir Graphique 1 en Annexe 1) ;
2. une subvention couplée aux volumes produits entraîne les deux mêmes effets, mais du côté de l'offre seulement (voir Graphique 2 en Annexe 1) ;
3. une subvention découplée n'a pas d'effet ni sur le bien-être ni sur le commerce international (voir Graphique 3 en Annexe 1).

Selon cette analyse, une subvention découplée est donc un instrument avantageux comparativement au soutien des prix aux producteurs. Néanmoins, il faut se demander ce qu'est le bien-être dans ce type d'analyse. Il est mesuré par le « surplus social », résultant de la somme du surplus des producteurs, du surplus des consommateurs et du surplus des contribuables. Autrement dit, il s'agit d'un montant monétaire, résultant de la multiplication d'une quantité de produit par son prix.

A ce stade de l'analyse, précisons qu'une autre hypothèse est nécessaire pour conclure qu'une subvention découplée n'a pas d'effet sur le bien-être : le coût d'opportunité des fonds publics est supposé nul.

Il faut souligner que de tels résultats doivent être considérés avec la plus grande prudence : comme ils sont issus d'analyses partielles, a-temporelles et donc évacuant toute incertitude, et reposant sur des hypothèses irréalistes, l'énoncé de ces résultats doit être accompagné d'une réflexion épistémologique sur leur domaine de validité. Une telle réflexion est d'autant plus nécessaire quand les résultats donnent matière à des recommandations de politique publique.

Maximiser le surplus social, se rapprocher d'un optimum de Pareto : des objectifs légitimes ?

Surplus social

Ainsi, le critère de maximisation du surplus social (ou de minimisation des pertes de surplus social) est retenu comme pertinent dans de nombreux travaux de modélisation économique. Mais, cela n'en fait pas un critère légitime pour l'action publique. En effet, même si ces modèles avaient une relation bien plus proche avec les mondes agricoles réels, encore faudrait-il que les

objectifs liés à la notion de surplus social soient **explicités afin de pouvoir être débattus dans le champ politique, et non imposés en tant qu'arguments d'autorité scientifique de l'Économie**. Comme l'écrit A. Baujard (2017, p. 116), « il devient donc indispensable de mener un travail d'identification et de discussion des objectifs normatifs mobilisés dans les modèles d'économie publique ». P.-N. Giraud (2020, p. 34) défend une position complémentaire à propos de la définition des objectifs de politique publique : « l'économiste ne jouit à nouveau d'aucun privilège dans le choix des objectifs. Il ou elle n'est ici qu'un citoyen comme un autre. Il s'agit donc d'une étape strictement politique. Tout économiste devrait soigneusement se garder de se prévaloir de sa technicité (...) pour tenter d'imposer ses vues ». Et il ajoute à propos de l'étape d'élaboration des politiques économiques : « les économistes ne sont dans cette étape que les consultants du prince, de simples experts : ils produisent des variantes de leurs modèles », charge au « prince » de décider si l'une des variantes doit inspirer la politique effectivement mise en œuvre.

À cet égard, il est tout à fait possible que des représentants **politiques** choisissent une option de politique agricole qui coûte cher, ou qui ne maximise pas le surplus social, dans le but par exemple d'éviter des crises d'accès à l'alimentation. A contrario, rechercher de manière systématique des options de politique agricole qui coûtent le moins cher possible peut revenir à accorder peu de valeur aux vies humaines perdues ou dégradées lors des crises d'accès à l'alimentation (Roudart 2023).

Optimum de Pareto

Un autre objectif (lié à celui de maximisation du surplus social) fréquemment mis en avant dans les travaux d'Économie publique auxquels nous nous intéressons est de rapprocher la situation d'une économie d'un « optimum de Pareto », cet optimum étant défini comme suit : c'est la situation d'une économie où l'allocation des biens est telle qu'il n'est pas possible d'augmenter le bien-être d'un individu sans abaisser celui d'un autre individu au moins. Selon la théorie néoclassique, dans une économie faite de marchés de concurrence parfaite, quand tous ces marchés sont à l'équilibre, alors la situation est optimale au sens de Pareto¹³.

« Se rapprocher d'un optimum de Pareto », cette expression prend acte du fait que les marchés du monde réel ne sont pas des marchés de concurrence parfaite. Dès lors, les laisser fonctionner librement conduit à des situations qui ne sont pas optimales au sens de Pareto. L'intervention publique est alors jugée légitime si elle permet de se rapprocher d'un optimum de Pareto¹⁴.

Là encore, il faut se poser la question de la légitimité politique d'un tel objectif. L'optimum de Pareto sert au raisonnement des économistes, mais il ne correspond pas pour autant à un optimum social défini par choix politique. A cet égard, on peut noter que l'optimum de Pareto est très restrictif puisqu'il n'envisage pas que le bien-être d'un individu diminue. Et il ne pose pas la question de l'équité de la répartition des biens : une situation dans laquelle ceux-ci sont

¹³ Ce résultat s'appuie sur des démonstrations mathématiques. Il s'agit du premier théorème de l'Économie du bien-être. Il contribue à expliquer l'importance de l'équilibre général dans la théorie néoclassique. Le deuxième théorème de l'Économie du bien-être dit que, sous certaines conditions, toute situation de l'économie optimale au sens de Pareto peut être obtenue par un équilibre général concurrentiel. Pour certains économistes, ce deuxième théorème ouvre la voie à des interventions publiques fondées sur des critères de justice sociale.

¹⁴ Une telle posture est bien exprimée par C. Détang-Dessendre et H. Guyomard (2020, p. 19) : « Quand les conditions de validation des deux théorèmes du bien-être ne sont pas satisfaites, et c'est le cas en agriculture, il est très peu probable que l'équilibre concurrentiel de propriété privée soit optimal au sens de Pareto. Cette non-optimalité ouvre la voie à l'intervention publique de façon à restaurer ladite optimalité. En d'autres termes, l'existence de défaillances de marché (marchés non concurrentiels, incomplétude des marchés, non-convexité des ensembles de consommation et/ou de production, effets externes et biens publics) légitime l'intervention des pouvoirs publics. Se pose alors la question des modalités de cette intervention de sorte que celle-ci soit efficace, au moins la plus efficace possible. Cette grille d'analyse est mobilisée dans les chapitres ultérieurs de cet ouvrage à la fois pour justifier les objectifs de la PAC et pour définir les instruments à mettre en œuvre afin d'atteindre ces objectifs à moindre coût ». C'est dans cet esprit que les interventions publiques présentées plus haut (section 1.1) sont jugées légitimes.

concentrés entre les mains d'une minorité peut être considérée comme optimale au sens de Pareto.

Les effets bien réels des aides directes découplées sur la production et donc sur le commerce

D'un autre côté, l'idée selon laquelle les aides directes découplées n'auraient pas d'effet sur la production, le commerce international ou le bien-être global est purement fictionnelle. Gohin et al. (1999) explicitent les mécanismes économiques par lesquels les aides directes découplées déploient leurs effets. Tout d'abord, comme elles augmentent et stabilisent les revenus des ménages agricoles, elles influencent leurs décisions quant à leur travail et quant à leurs investissements (de plus, elles peuvent faciliter l'accès au crédit) ; elles entraînent aussi une réduction des risques, et une moindre aversion pour le risque chez les agriculteurs qui les perçoivent. En conséquence, il y a bien des effets sur la production. Gohin et al. (1999) précisent que pour estimer les ordres de grandeur de ces effets, des études empiriques au cas par cas sont nécessaires.

Notons que les effets via les investissements se déploient dans le temps. Le temps intervient aussi d'une autre manière : les agriculteurs font des hypothèses sur les politiques agricoles qui seront conduites à l'avenir, ce qui influence leurs décisions dans le présent (Andersson 2004).

Des aides directes découplées pas forcément si efficaces

Gohin et al. (1999) expliquent aussi que dans les cas où la production agricole génère des **externalités positives croissantes avec les volumes**, alors les modèles d'analyse d'équilibre partiel de marché conduisent à la conclusion que **des outils de politique couplés à la production sont plus efficaces en termes de bien-être économique global que des aides directes découplées**. Ainsi, ce type d'analyse suggère que **des mesures de politique couplées à la production pourraient être les plus efficaces pour soutenir des systèmes de production agroécologiques**. En revanche, dans le cas d'externalités négatives, ces modèles conduisent à la conclusion inverse.

Ils expliquent encore que le coût d'opportunité des fonds publics est probablement non nul, d'où une efficacité des aides directes découplées moindre que sous l'hypothèse de nullité.

Enfin, Gohin et al. (1999) font remarquer que remplacer des outils de soutien des prix de marché par des **aides directes découplées revient, pour le régulateur public, à renoncer à orienter les productions concernées**. Dans le contexte géopolitique et environnemental actuel, où la sécurité des approvisionnements alimentaires des populations européennes ne peut pas être tenue pour acquise, cette remarque résonne comme un très sérieux avertissement.

Des études empiriques nécessaires, mais trop rares

Venons-en maintenant à l'analyse de quelques publications ayant un contenu empirique, qui comparent les aides directes découplées avec d'autres outils de politique agricole. Commençons par deux articles de Dewbre et al. (2001) et Dewbre et Short (2002) qui reposent sur des modèles d'équilibre partiel, statique, avec hypothèses irréalistes (voir le début de la section 1.2.2).

Dewbre et al. (2001) utilisent un modèle d'équilibre (une culture ; deux facteurs de production : la terre et l'ensemble des autres facteurs de production ; deux régions dans le monde : le pays analysé et le reste du monde) pour comparer les effets sur la production, sur le commerce

international et sur le revenu des agriculteurs de quatre outils de politique agricole : le soutien des prix de marché, les aides directes couplées au produit agricole, les aides directes basées sur la superficie, les aides basées sur l'usage des facteurs autres que la terre. Les auteurs classent ces outils selon qu'ils ont des effets plus ou moins grands pour chacune des trois variables analysées (production, commerce, revenu agricole). Ils concluent leur analyse théorique en disant que ces classements sont sans ambiguïté sous quatre conditions :

- dans la situation initiale, il n'y a pas de soutien du secteur agricole ;
- le pays est « petit », au sens économique du terme (il n'a pas d'influence sur le prix du produit sur les marchés internationaux) ;
- l'élasticité de substitution de la terre par rapport aux autres facteurs de production est positive ;
- l'élasticité de l'offre de terre est inférieure à l'élasticité de l'offre des autres facteurs de production (Dewbre et al., 2001, p. 1207).

Dans tous les autres cas, **pour classer les outils selon la grandeur de leurs effets, ils concluent qu'il faut faire des études empiriques** car ces effets dépendent fortement des conditions initiales de soutien du secteur agricole et de la valeur des élasticités critiques (Dewbre et al., 2001).

Dans la partie empirique de cet article, les auteurs traitent de six pays ou ensembles territoriaux : l'UE, le Canada, les États-Unis, le Mexique, la Suisse, le reste du monde. Avec un modèle comportant quatre sortes de cultures (blé, riz, céréales secondaires, oléagineux), ils font des simulations de politiques agricoles. Ils font ces simulations « pour chaque binôme de pays et d'outil de soutien, en ignorant si la catégorie correspondante de soutien est effectivement utilisée, ou pas, dans un pays » (Dewbre et al., 2001, p. 1208, notre traduction). Autrement dit, ils ne tiennent pas compte des conditions initiales réelles de soutien du secteur agricole dans les pays étudiés, alors même qu'ils viennent d'expliquer que ces conditions initiales pèsent sur le classement des outils de politique agricole analysés. En conséquence, **les résultats qu'ils obtiennent reposent sur des cas de pays partiellement fictifs, et ils ne peuvent pas être considérés comme s'appliquant aux pays cités** (sauf à conduire une analyse minutieuse du domaine de validité des résultats). Globalement, ces résultats véhiculent l'idée que les aides directes sont des outils de politique agricole plus efficaces que le soutien des prix de marché¹⁵.

Un an plus tard, Dewbre et Short (2002) produisent, sur la base d'un modèle très proche du précédent, un classement de six outils de politique agricole utilisés dans les pays de l'OCDE. Ces outils sont ceux analysés dans l'article précédent (le soutien des prix de marché, les aides directes couplées à la production, les aides directes basées sur la superficie, les aides basées sur l'utilisation d'intrants), auxquels ils ajoutent les aides au titre des revenus et les aides forfaitaires sur base historique. Ils font l'hypothèse que, dans la situation initiale, il n'y a pas de soutien du secteur agricole : une telle hypothèse est non seulement irréaliste (les pays de l'OCDE soutiennent leur agriculture), mais l'on sait de plus qu'elle a une influence sur le classement des outils. A cet égard, l'OCDE insiste pourtant sur le point de méthode suivant : « les effets de tout changement de politique devraient être analysés en reconnaissant que la situation de départ est lourdement influencée par les politiques en place » (OCDE, 2000, p. 8, notre traduction).

Il n'y a donc **aucune raison de penser que le classement des outils présenté par Dewbre et Short (2002) est valide pour les pays de l'OCDE**. Peut-être s'agit-il pour Dewbre et Short (2002) d'une hypothèse irréaliste à vocation heuristique, comme nous l'avons vu plus haut ? Quoi qu'il en soit, il est clair que le classement des outils ainsi obtenu ne peut pas être transformé tel quel

¹⁵ Ces résultats sont présentés dans l'Annexe 2.

en recommandation de politique : là encore, une réflexion préalable sur le domaine de validité des résultats est absolument nécessaire, de même qu'une réflexion politique sur les critères de comparaison utilisés. De même que dans l'étude précédente, ces résultats véhiculent l'idée que les aides directes sont des outils de politique agricole plus efficaces que le soutien des prix de marché¹⁶.

V. Chatellier et H. Guyomard (2020) abordent brièvement cette question du classement des outils – aides directes découplées, aides couplées aux produits, prix garantis à la production, aides assises sur les intrants variables – en fonction des ordres de grandeur de leurs effets. Ils écrivent que cette question « ne peut être traitée que sur des bases empiriques, au cas par cas », et que « les études qui (...) décomposent les impacts de telle ou telle politique de soutien des revenus en ses différentes composantes sont encore trop peu nombreuses » (p. 54). En effet, il y a seulement deux références citées à ce propos : Andersson (2004) et Hennessy (1998).

Hennessy (1998) montre que les aides directes découplées ont bien des effets sur la production, via les effets d'accroissement du revenu, de réduction des risques et de réduction de l'aversion pour les risques (voir section ci-dessus sur les effets bien réels des aides directes découplées). Il montre aussi que les aides couplées ont, **en général mais pas toujours**, des effets sur la production plus importants que des aides similaires mais découplées. Il étudie le cas d'une mesure de la loi d'orientation agricole de 1996 aux États-Unis.

La publication écrite par F. Andersson (2004) est un document de travail qui présente une revue de la littérature conceptuelle et empirique sur le découplage. La partie conceptuelle analyse les mécanismes par lesquels cinq types d'outils de politique agricole ont des effets directs (prix et subventions croisées) et indirects (revenu, risques, effets dynamiques liés à l'investissement et aux anticipations de politique) sur la production et le commerce. Les cinq types d'outils sont ceux qui constituent le soutien aux producteurs selon l'OCDE : **soutien des prix de marché, aide couplée à la production, aide basée sur la superficie, aide basée sur l'usage d'intrants variables, aide forfaitaire sur base historique**. L'auteur explique que les **quatre premiers types d'outils, lorsqu'ils sont combinés avec des quotas** (restrictions sur les quantités produites, voir partie 2 du rapport), **peuvent ne pas avoir d'effet sur la production et le bien-être. Ces combinaisons sont donc équivalentes à des aides forfaitaires** (p. 15-16).

La partie empirique passe en revue des publications qui traitent des effets sur la production de politiques agricoles conduites dans différents pays ou ensembles territoriaux : UE, États-Unis, Turquie, Mexique, Suède, Nouvelle-Zélande (le démantèlement d'une mesure de politique agricole au Canada est évoqué aussi). La question centrale est : suite à un processus de réforme, dans quelle mesure les nouvelles politiques agricoles vont-elles dans le sens d'un découplage ? Pour ce qui est de l'UE, les réformes de 1992 et 1999 sont analysées dans cette perspective ; la réforme de 2003 est abordée aussi mais ses effets ne sont pas encore visibles quand F. Andersson publie son document de travail (2004). Quant aux États-Unis, il est intéressant de noter que la loi d'orientation agricole de 2002 est jugée **moins découplée** que celle de 1996 : en effet, elle a réhabilité les aides contracycliques mises en œuvre avant 1996. Mais, **cette partie empirique ne procède pas à une comparaison systématique des effets de différents outils de politique agricole**.

*
* *

¹⁶ Ces résultats sont présentés dans l'Annexe 2.

En conclusion, les travaux économiques référencés dans cette première partie du rapport ne fournissent aucun argument suffisamment étayé pour préférer les aides directes découplées au soutien des prix de marché. S'il existe des travaux économiques procédant à une démonstration rigoureuse, empiriquement et épistémologiquement fondée, de la supériorité des aides directes découplées par rapport à des outils d'intervention sur les marchés pour le secteur agricole européen, si donc de tels travaux existent (nous n'en avons pas trouvés), les critères de « supériorité » devraient faire l'objet d'une délibération politique avant de déduire des résultats obtenus des recommandations de politique publique.

Nous notons avec intérêt que les analyses en termes d'équilibre partiel de marché concluent que les mesures de politique couplées à la production sont plus efficaces que des aides directes découplées quand des externalités positives croissent avec la production. Nous notons également que le soutien des prix de marché et certaines aides couplées, quand ils sont combinés à des quotas, peuvent avoir des effets équivalents à des aides forfaitaires.

Un type d'argument – autre que l'efficacité économique ou les effets sur la production et les échanges internationaux – a été énoncé en faveur des aides directes découplées : celui de leur acceptabilité dans les négociations internationales relatives aux politiques agricoles à l'OMC (Gohin et al. 1999). Étant donné que ces négociations sont dans une impasse totale depuis des années, et que des pays de plus en plus nombreux mettent en œuvre des mesures de politique agricole qui vont à l'encontre de l'esprit et de la lettre de l'AsA, cet argument de l'acceptabilité internationale n'a plus aucune validité aujourd'hui (Roudart 2018).

En forçant le trait, on peut dire qu'en passant du soutien des prix de marché aux aides directes découplées, la PAC est passée d'une politique d'orientation des produits agricoles et alimentaires (ainsi que des externalités et biens publics associés), à une politique de redistribution des revenus sans orientation explicite.

Le courant d'Économie publique auquel nous nous intéressons analyse les effets de différents outils de politique agricole sur la production, les échanges internationaux et le bien-être principalement. Les travaux de sociologie des mondes agricoles permettent de dépasser cette perspective. Ainsi, Hervieu et Purseigle (2013) établissent une typologie des formes d'organisation sociale et économique du travail en agriculture. Parmi ces formes, ils caractérisent « l'agriculture de firme par délégation » : des agriculteurs conservent leur statut mais ils délèguent la totalité des travaux de la ferme – aussi bien les tâches de culture et d'élevage que les tâches administratives – à des entreprises de sous-traitance. Les agriculteurs ne travaillent plus sur leur ferme, ils perçoivent leur aide directe découplée, et passent des contrats d'un nouveau genre avec des entreprises de sous-traitance. B. Hervieu et F. Purseigle expliquent que ce type d'organisation s'est développé beaucoup plus fortement après la mise en place des aides directes découplées, qui ont introduit une dissociation entre la rémunération du capital d'exploitation et la rémunération du travail agricole. Ainsi, les aides directes découplées ont favorisé des formes d'agriculture sans agriculteur, des agricultures de firme, ce qui nous paraît être une vraie menace pour la sécurité des approvisionnements alimentaires de la population européenne.

Nous passons maintenant à la deuxième partie de ce rapport, qui présente un ensemble d'outils de politique publique de régulation des marchés agricoles, en posant la transition agroécologique en Europe comme une direction commune, et en tirant les leçons des inconvénients et des revers des expériences passées.

2. Soutenir les prix de marché des produits agricoles pour promouvoir la transition agroécologique



Comme indiqué plus haut, le colloque avait pour principal objectif de réanimer « la mémoire des exemples des politiques de régulation des marchés qui ont existé et donné des résultats probants dans un passé pas si lointain pour nourrir l'imagination de celles et ceux qui dessinent les politiques publiques de demain » (Ody¹⁷, 2025, p. 3). Les contributions du colloque convergent en effet vers la nécessité d'un changement profond d'orientation de la politique agricole européenne, rompant avec les aides directes découplées et les marchés agricoles quasiment non régulés. En érigeant l'autorégulation marchande en principe directeur de la formation des prix, ce modèle a accru l'instabilité des marchés agricoles.

Ce modèle de politique agricole s'avère être aujourd'hui dans une impasse : les aides directes, initialement conçues comme transitoires et destinées à accompagner l'ajustement des producteurs aux signaux du marché (Maass 2025), constituent désormais une part importante des revenus des agriculteurs¹⁸. La viabilité de nombreuses exploitations repose ainsi largement sur ces subventions, dans un contexte où les prix obtenus pour certains produits restent structurellement inférieurs aux coûts de production¹⁹. Le système d'aides découplées a également contribué à intensifier la concurrence entre exploitations agricoles de l'UE, à renforcer les inégalités entre exploitations et à amplifier la concentration des ressources productives – en particulier le foncier – au profit d'un nombre toujours plus restreint d'agriculteurs (Chatelier et Guyomard 2020). Ainsi, la PAC est critiquée par une partie de la profession agricole pour sa « propension à favoriser la destruction d'emplois » (Trouvé et Bazin 2018, p.102).

Les moyens de l'intervention publique dans le secteur agricole sont nombreux, divers et en principe orientés par les objectifs poursuivis. Parmi tous ces moyens, un sous-groupe de mesures prennent acte du fait que les marchés agricoles sont **dysfonctionnels** : ils sont particulièrement instables, les prix sont très fluctuants, ce qui crée des difficultés et des incertitudes pour les producteurs agricoles ainsi que pour les consommateurs de produits alimentaires. De plus, ils entraînent dans leurs dysfonctionnements les productions jointes aux produits agricoles (voir section 1.1 dans la première partie, sur les externalités et les biens publics). **Les mesures publiques de régulation des marchés agricoles visent à atténuer ou éliminer ces dysfonctionnements, en vue de sécuriser les producteurs et les consommateurs.**

L'objectif de cette seconde partie est de présenter toute une gamme de mesures de régulation des marchés agricoles. De telles politiques ont structuré la PAC jusqu'au début des années 1990, et elles sont aujourd'hui mises en œuvre dans de nombreux pays parmi lesquels l'Inde, le Canada ou la Norvège (Jacobs *et al.* 2025).

Dans le contexte actuel, les dispositifs de régulation des marchés doivent être conçus comme des leviers pour orienter l'agriculture européenne vers l'agroécologie, assurer des revenus décents aux agriculteurs, et recréer des conditions socioéconomiques favorables à l'installation

¹⁷ Les références en italiques renvoient aux contributions du colloque organisé à Bruxelles les 3 et 4 mars 2025. Les noms complets des auteurs et les titres sont mentionnés dans la bibliographie de la deuxième partie. Les contributions sont accessibles via le lien suivant <https://www.eurovia.org/publications/56059/>

¹⁸ À l'échelle européenne et pour la période 2012-2016, les aides directes découplées représentent en moyenne 63 % du résultat courant avant impôt des exploitations (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020, p. 54). Le poids des aides varie toutefois fortement selon les pays et les orientations productives des exploitations.

¹⁹ Voir, par exemple, le cas du lait de vache (Avignon et Guigue, 2024).

agricole. En effet, pour être en mesure de s'engager dans des pratiques agricoles durables, qui comportent des risques élevés dans un premier temps, les agriculteurs doivent avoir des revenus décents. Sinon, ils ne peuvent pas prendre ces risques. Cela suppose, en premier lieu, de soutenir les prix payés aux agriculteurs pour une partie au moins de leurs produits. Cette démarche passe par la mise en œuvre de « prix justes » — entendus comme des prix couvrant l'ensemble des coûts de production, y compris le travail des agriculteurs indépendants et des salariés (Voss 2025).

Une politique de soutien des prix doit être articulée à des outils de gestion de l'offre, afin d'éviter la surproduction, et à une politique de commerce international qui soit cohérente avec la politique de prix sur les marchés de l'UE.

Elle doit aussi être accompagnée d'une **politique de régulation des marchés fonciers** (voir section 2.3), pour favoriser l'accès à la terre par de nouveaux entrants porteurs de projets agroécologiques dans des fermes plus nombreuses et de plus petite taille, et enrayer la dynamique de concentration des terres au sein d'exploitations toujours plus grandes (Calo et al. 2025).

2.1 Co-construire des mesures de régulation des marchés pour éviter les crises

2.1.1 La « gestion » par les crises sur des marchés dérégulés

Dans le contexte actuel de dérégulation, la gestion de crise est la réponse par défaut face à l'instabilité structurelle des marchés agricoles. La crise tend ainsi à devenir une situation récurrente et normalisée, à laquelle on répond par des dispositifs ponctuels – fonds d'urgence, aides exceptionnelles – destinés à atténuer les effets les plus visibles sur l'économie agricole.

Dans plusieurs publications récentes, l'UE et les Etats membres sont ainsi appelés à reconsidérer leur manière d'aborder ces situations de crise face à la perspective d'une augmentation inévitable de leur intensité et de leur fréquence dans un avenir proche (Guyomard et al. 2024, Commission européenne 2025). Ce qui pose problème, c'est que ce **mode de gestion par les crises consacre l'idée que l'instabilité des marchés agricoles serait inévitable, comme si les fluctuations des quantités et des prix relevaient uniquement de facteurs exogènes** — aléas climatiques, risques sanitaires, tensions géopolitiques — sans lien avec les mécanismes économiques propres au fonctionnement des marchés agricoles (voir première partie du présent rapport). Chaque crise est alors présentée comme une situation inédite et exceptionnelle, justifiant d'une part des interventions d'urgence suivies d'un retour à la dérégulation et, d'autre part, un soutien public au financement d'instruments de gestion des risques marchands (assurances, marchés à terme, contractualisation).

Cette gestion par les crises fragilise la majorité des exploitations agricoles, en accroissant leur vulnérabilité économique et en dissuadant toute stratégie d'investissement à long terme. Elle constitue ainsi un frein majeur à l'engagement des agriculteurs dans des trajectoires de transition agroécologique, en entretenant un climat d'incertitude structurelle. Cette approche contribue également à **faire accepter l'idée que les crises participent d'un processus de sélection qui conduit à éliminer les fermes les moins productives**, les ressources ainsi libérées étant en partie récupérées par les fermes les plus capables de résister aux chocs.

Les dispositifs de gestion de crise sont, dans une certaine mesure, contradictoires avec une politique agricole visant à anticiper les déséquilibres de manière à prévenir autant que possible

l'émergence de crises. C'est pourquoi, dans la suite de ce rapport, certains instruments généralement présentés comme des dispositifs de gestion de crise – tels que les aides à la réduction volontaire des volumes de production ou les subventions à la transformation de produits agricoles – seront requalifiés en instruments de régulation des marchés. En assumant ce déplacement sémantique, il s'agit d'insister sur la nécessité de concevoir ces dispositifs non plus comme des réponses d'urgence, mais comme des **mesures de gestion de l'offre capables de contribuer à la stabilisation structurelle des prix agricoles**. Pour renforcer les capacités d'anticipation et de prévention des crises, les dispositifs de régulation – en particulier ceux liés à la maîtrise des quantités – devraient être co-construits avec les organisations de producteurs (OP), qui connaissent les réalités de terrain.

2.1.2 Renforcer le rôle des organisations de producteurs

La co-construction des mesures de régulation des marchés avec les OP passe par une **gouvernance multi-niveaux décentralisée, articulant les orientations des pouvoirs publics à l'échelle nationale ou européenne avec les points de vue des acteurs agricoles de terrain**. Cette approche est essentielle pour adapter la régulation des marchés aux réalités des filières, des territoires et des systèmes de production (*Jacobs et al. 2025*).

La reconnaissance des OP par les pouvoirs publics doit répondre à un double enjeu démocratique. Le premier concerne la **représentation effective de la diversité des systèmes de production** dans les processus décisionnels, face au risque d'une influence disproportionnée des organisations représentant des modèles de production agro-industriels (*Maass 2025*). C'est pourquoi plusieurs contributions au colloque recommandent de renforcer le soutien et la participation des OP ancrées dans les systèmes agroalimentaires locaux (ECVC 2024), ainsi que de celles engagées dans des productions de qualité différenciée, telles que l'agriculture biologique (*Madeline 2025*). Le deuxième enjeu démocratique concerne la **gouvernance interne des OP** : le risque est bien réel d'une hégémonie des gestionnaires au détriment du contrôle exercé par les producteurs eux-mêmes dans les processus décisionnels. Ce problème se manifeste notamment dans certaines coopératives de producteurs laitiers, où les prix imposés à certaines périodes ne couvrent pas les coûts de production de la majorité des membres. Afin de limiter ce genre de dérives, les critères d'agrément et de financement des OP par les pouvoirs publics à l'échelle de l'UE ou des États membres pourraient être renforcés pour ce qui concerne la gouvernance interne (*Voss 2025, ECVC 2024*).

Elles peuvent assumer plusieurs rôles clés dans la régulation des marchés agricoles. En premier lieu, elles peuvent intervenir dans la **maîtrise des volumes de production** afin de prévenir les situations de surproduction (*Courleux 2025*).

Les OP peuvent également jouer un rôle déterminant dans l'**élaboration d'indicateurs de coûts de production**, éventuellement en partenariat avec des instituts techniques agricoles ou d'autres services publics (*Courgeau 2025*). De par leur proximité avec les exploitations, elles sont en effet bien positionnées pour collecter des données fiables, permettant de refléter la diversité des choix techniques et des bilans économiques des producteurs. Par ailleurs, les OP constituent des acteurs clés pour organiser la concertation interprofessionnelle au sein des filières et renforcer le pouvoir de négociation des producteurs sur la répartition de la valeur dans les chaînes agroalimentaires.

Enfin, les OP peuvent jouer un rôle central dans l'organisation de la **différenciation entre les filières**, en participant à la définition des critères de qualité pour les produits sous appellation ou labellisés, ainsi qu'à l'élaboration de normes de durabilité. Celles-ci peuvent concerner la

protection de l'environnement, la réduction des impacts climatiques des modes de production, ou encore des exigences sociales en matière de conditions de travail pour les salariés agricoles. La concertation sur les prix pour les produits agricoles respectant des normes de durabilité a d'ailleurs été formellement introduite dans la PAC en 2021, avec l'article 210a du règlement OCM (ECVC 2024).

2.1.3 Maîtriser les volumes produits pour réguler les marchés et stabiliser les prix

Les dispositifs de prix garantis sans encadrement des volumes produits génèrent des inégalités et des risques de surproduction. En l'absence de gestion de l'offre, les exploitations les plus productives – disposant des plus grandes surfaces et des capacités d'investissement les plus élevées – captent de manière disproportionnée les soutiens par les prix. Ce phénomène accélère la concentration foncière et renforce la position dominante des exploitations de grande taille. C'est pourquoi les organisations paysannes, à l'instar d'ECVC, insistent sur la **nécessité d'articuler étroitement les instruments de soutien par les prix avec des dispositifs de régulation des volumes, de manière à favoriser des fermes plus nombreuses et engagées dans la transition agroécologique** (ECVC 2023).

Il faut noter que certaines OP, telles que le COPA-COGECA, s'opposent systématiquement à toute proposition de régulation des volumes, même lorsqu'elles soutiennent l'instauration de prix garantis, car elles représentent des agriculteurs produisant de gros volumes et en mesure de produire plus encore. Il en va de même pour les industries agroalimentaires : **la disponibilité structurelle d'une offre excédentaire constitue, pour les acteurs de la transformation et de la distribution, un levier pour maintenir une pression à la baisse sur les prix agricoles**. Pour ces acteurs, réguler l'offre revient à remettre en cause les modèles productivistes et l'accès à une matière première abondante et bon marché (Ody 2025).

2.1.4 Construire une politique commerciale internationale au service de la régulation et de la transition agroécologique

La mise en cohérence entre les objectifs de régulation des marchés agricoles et la politique de commerce international est indispensable pour stabiliser les prix agricoles européens au-dessus des coûts de production et favoriser la transition agroécologique. Si les flux commerciaux avec les pays tiers ne sont pas encadrés, la régulation des marchés intérieurs ne peut pas être effective. Cette **mise en cohérence** doit également permettre de garantir, d'une part, que les produits importés respectent des normes sanitaires, environnementales et sociales équivalentes à celles exigées des producteurs européens, et, d'autre part, d'ajuster les quantités importées aux besoins réels du marché intérieur. Une telle approche suppose de réhabiliter des instruments de protection aux frontières qui ont été progressivement démantelés au cours des dernières décennies. Aujourd'hui, les dispositifs tarifaires offrent une protection différenciée selon les filières : relativement élevée pour les produits laitiers et la viande bovine, elle demeure en revanche relativement plus faible pour les céréales ou le colza, et quasi inexistante pour d'autres produits comme le soja (Voss 2025).

La perte progressive de contrôle sur ces flux d'importation trouve son origine dans la signature de l'AsA de l'OMC (voir la première partie du rapport). Depuis lors, la réduction des droits de douane est devenue un axe majeur de la politique commerciale agricole européenne. Face aux blocages du multilatéralisme et à l'enlisement des négociations au sein de l'OMC, l'Union

européenne a multiplié les accords bilatéraux et régionaux de libre-échange, poursuivant ainsi l'ouverture de ses marchés agricoles, sans réellement prendre en compte les impacts socio-économiques et environnementaux sur les filières (Courgeau 2025). Cette orientation libérale a considérablement accru la vulnérabilité des producteurs européens face à la concurrence internationale – notamment celle de grandes exploitations agricoles situées dans certains pays agro-exportateurs, où les coûts de production et les normes sanitaires, environnementales et sociales sont bien inférieurs. Les évolutions politiques récentes montrent toutefois que **les disciplines de l'OMC ne représentent plus des barrières aussi contraignantes que par le passé pour refonder les politiques de régulation des marchés agricoles** (Jacobs et al. 2025).

2.2 Panorama des outils de régulation des marchés de produits agricoles

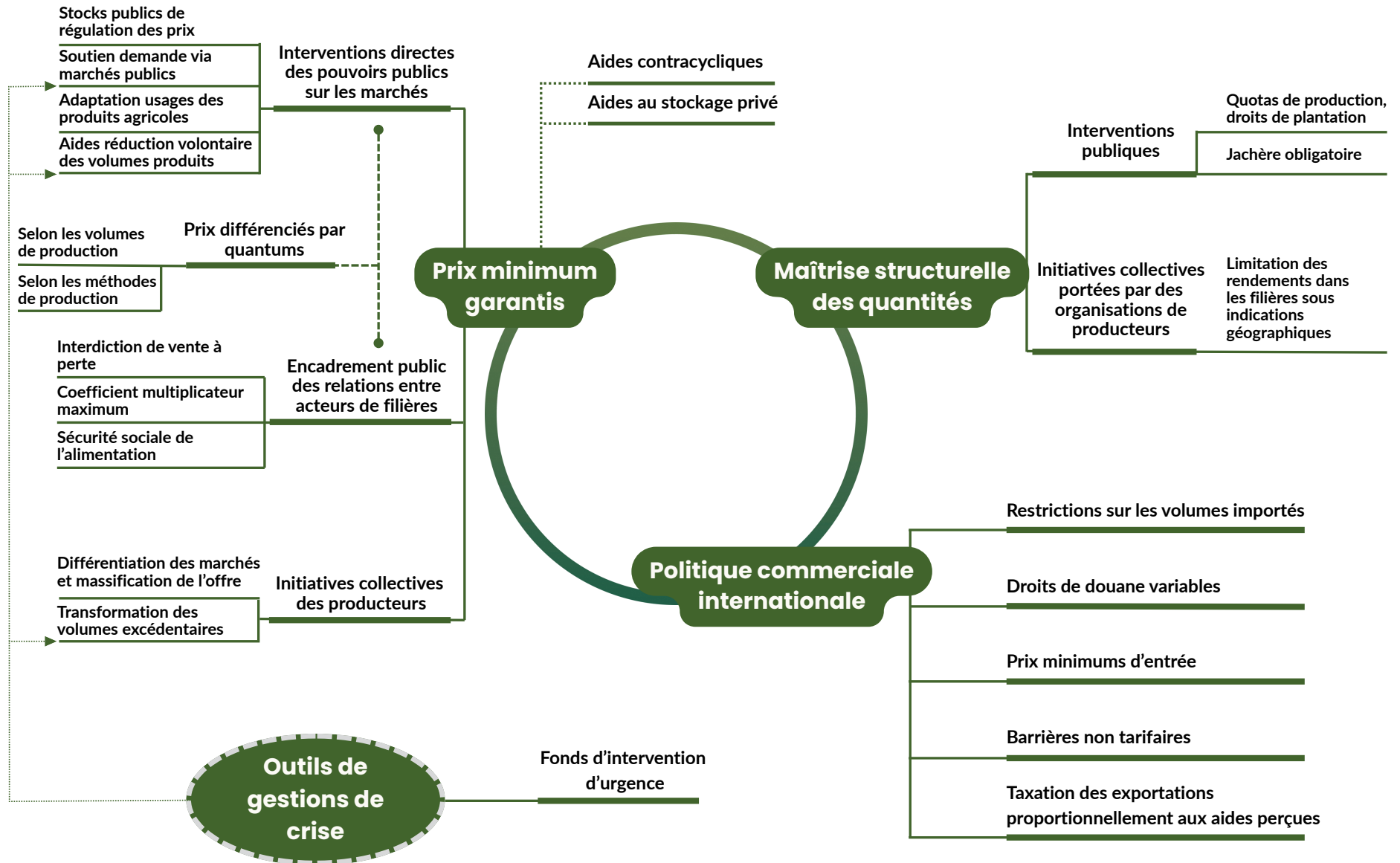
Cette section présente successivement des différents types d'instruments de régulation des marchés des produits agricoles. Leur mise en œuvre doit cependant être pensée à travers leur combinaison. La régulation des marchés agricoles doit en effet être conçue comme un **tripode articulant un soutien par les prix, une maîtrise de l'offre et une politique commerciale internationale**. La Figure 1 présente ci-dessous une vue d'ensemble des instruments de régulation des marchés de produits agricoles traités dans ce rapport. Le choix a été fait de ne pas isoler les instruments de gestion de crise dans une catégorie distincte, mais de les intégrer aux types d'instruments de régulation hors-crise auxquels ils se rattachent (voir section 2.1.1 ci-dessus). Ce parti pris met en évidence le rôle crucial de l'anticipation dans les politiques de régulation, afin d'éviter que l'instabilité du marché ne dégénère en crise.

Les outils associés aux prix minimums garantis et à la maîtrise structurelle des quantités produites sont présentés selon les **différentes échelles d'action** auxquelles ils interviennent et les principaux acteurs qui les portent – qu'il s'agisse des politiques européennes, nationales ou régionales, des démarches interprofessionnelles, ou des initiatives collectives portées par les producteurs eux-mêmes. En revanche, les instruments de régulation du commerce international ne sont envisagés dans ce rapport qu'au niveau des politiques européennes, dans la mesure où il s'agit actuellement d'une compétence exclusive de l'Union européenne.

Concernant la gestion de l'offre, une distinction est opérée entre deux grandes catégories d'outils de régulation. La première regroupe les instruments relevant de la **maîtrise structurelle des volumes de production** – c'est-à-dire les outils permettant d'encadrer les quantités à produire selon une estimation de la demande avant le lancement de la campagne de production – et elle fait l'objet d'une section propre du rapport (voir la section 2.2.2 ci-dessous). La seconde catégorie correspond aux **instruments d'intervention publique activés en cours de campagne**, lorsque l'excédent d'offre par rapport à la demande entraîne une baisse des prix en dessous d'un seuil défini en fonction des coûts de production ; ces outils sont intégrés à la section consacrée aux prix minimums garantis.

L'analyse vise à rendre compte de la diversité des outils existants, afin de fournir une vision d'ensemble qui permette de repenser la régulation des marchés. Il reviendra aux acteurs concernés et aux décideurs politiques de sélectionner et d'adapter chacun de ces instruments en fonction des spécificités propres à chaque filière, selon les contextes économiques, sociaux et territoriaux dans lesquels elles s'inscrivent.

Figure 2 : Instruments de régulation des marchés de produits agricoles



2.2.1 Prix minimum garantis

L'analyse qui suit se concentre sur les instruments visant à garantir effectivement des prix minimums aux producteurs agricoles, entendus comme des seuils en deçà desquels les prix ne peuvent pas descendre du fait de l'intervention publique ou de l'organisation interprofessionnelle. Pour assurer un revenu décent aux producteurs, ces seuils doivent impérativement couvrir l'ensemble des coûts de production (voir Encadré 4 ci-dessous).

Encadré 4 : Construire des indicateurs de coûts de production fiables pour garantir des prix rémunérateurs

Garantir des prix agricoles couvrant l'ensemble des coûts de production, y compris une rémunération équitable du travail agricole, est une condition essentielle pour assurer des revenus décents aux agriculteurs et permettre la viabilité économique des fermes. La reconnaissance d'un « prix juste » est au cœur de cette démarche. Pour cela, plusieurs éléments clés doivent être pris en compte :

- **La définition des coûts de production** doit intégrer les charges variables (intrants, certains équipements), les coûts fixes (amortissements du matériel, loyer du foncier, emprunts) ainsi que la rémunération du travail, qu'il soit salarié ou fourni par les membres de la famille (Belmonte et al. 2025) ;
- Les référentiels de coûts de production doivent être **construits en partenariat avec les OP**, qui disposent de la connaissance des réalités économiques de leurs membres (ECVC 2023). La mobilisation des compétences des instituts techniques agricoles peut également renforcer l'expertise nécessaire à l'élaboration des indicateurs (Courgeau 2025) ;
- Les indicateurs de coût doivent reposer sur des **données réelles de terrain**. Lorsque de telles données ne sont pas disponibles, des équivalents pertinents, issus d'exploitations comparables, doivent être mobilisés (Voss 2025) ;
- **Les prix agricoles doivent couvrir les coûts d'une production durable** : les prix pratiqués sur les marchés doivent refléter les coûts liés au respect de normes sociales (conditions de travail, rémunération) et environnementales élevées, en lien avec la transition agroécologique (ECVC 2023) ;
- Les indicateurs doivent être **actualisés régulièrement** de manière à tenir compte de l'évolution des prix des intrants et de l'inflation ;
- Les indicateurs doivent **refléter la diversité des systèmes de production** (Belmonte et al. 2025, ECVC 2023) ;
- Les indicateurs de coût doivent intégrer les **surcoûts liés aux handicaps naturels ou structurels** (montagne, zones de déprise, éloignement logistique) (ECVC 2023) ;
- **La reconnaissance par les pouvoirs publics des référentiels de coûts** doit permettre de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs dans la définition des contrats et appuyer leurs revendications collectives sur les prix agricoles (Belmonte et al. 2025).

Ce rapport présente les **dispositifs de prix garantis selon les acteurs qui les portent et le périmètre d'application** :

- l'État ou l'UE, à l'échelle nationale ou européenne ;
- les différents professionnels d'une filière, qui établissent un accord contractuel sur la formation des prix aux différents stades de la filière, accord qui est encadré juridiquement ;
- des agriculteurs porteurs d'une initiative collective visant à renforcer leur capacité de négociation face aux acheteurs ou à différencier leurs produits.

Remarquons que le prix d'intervention publique constitue un outil plus robuste que l'encadrement juridique des relations contractuelles, qui reste malgré tout dépendant du contexte de négociation et des rapports de force entre acteurs. Les instruments d'intervention étatique sur les prix permettent également d'envisager la régulation des marchés des produits agricoles à une échelle bien plus large – l'Union européenne, par exemple – que ne le permet l'action collective des OP.

Ce rapport traitera légèrement des dispositifs visant à encadrer les relations contractuelles au sein des chaînes de valeur, sans pour autant imposer un niveau de prix contraignant.

Instruments d'intervention publique à l'échelle nationale ou européenne

Les instruments d'intervention étatique ou supra-étatique en cas de prix inférieurs au seuil garanti occupent une place historique et stratégique dans les politiques agricoles. La première PAC reposait notamment sur le retrait des excédents d'offre sur certains marchés par l'achat et le stockage public de produits agricoles. Ce principe reste d'actualité dans d'autres régions du monde, comme en témoigne la situation de l'Inde, où les mobilisations paysannes de 2020 et 2021 ont contribué à rendre visible l'importance des prix minimums garantis et des stocks publics dans le soutien aux revenus agricoles (Ody 2025).

Dans l'UE, des prix d'intervention subsistent pour plusieurs produits, mais ils sont fixés à des niveaux qui n'ont pas été révisés depuis le début des années 2000, y compris pour tenir compte de l'inflation. Leur activation relève de la Commission européenne, qui en apprécie l'opportunité. Or, ce processus décisionnel est soumis à de fortes influences – notamment de la part de l'agro-industrie – et souffre de l'absence de données actualisées sur la situation des marchés, en l'absence aussi de procédures claires pour intervenir rapidement, ce qui limite la capacité d'action en cas de chute brutale des prix (Courleux 2025).

Au-delà de l'achat public à des fins de stockage temporaire, cette section s'intéresse à d'autres formes d'intervention étatique sur les marchés pour soutenir les prix agricoles : les soutiens de la demande par des appels d'offre de marchés publics, les mesures d'adaptation des usages des produits agricoles, ainsi que les aides à la réduction volontaire de la production. Cette section présentera aussi **les systèmes de prix différenciés par quantums, qui relèvent à la fois de l'intervention étatique et du contrat interprofessionnel de filière.**



Photo de Kristina Paukshtite sur Pexels

Encadré 5 : Modalités à prendre en compte pour la mise en œuvre d'une intervention publique sur la formation des prix agricoles

Pour garantir l'effectivité et la légitimité des mécanismes d'intervention publique sur les prix agricoles, plusieurs modalités de conception et de mise en œuvre doivent être prises en compte :

- **Associer les OP** à la gouvernance des dispositifs, afin d'assurer une coresponsabilité dans les décisions ;
- **Limiter l'influence des acteurs de l'aval** des filières (transformation, distribution) dans les instances décisionnelles ;
- Rendre les **paramètres d'évaluation des prix clairs et transparents**, notamment les critères déclenchant l'intervention ;
- Définir des **procédures d'activation préétablies**, permettant d'éviter des délais d'intervention trop longs face à une chute des prix ;
- Élaborer des **indicateurs fiables des coûts de production** (voir Encadré 4), afin de fonder les prix d'intervention sur des données actualisées et représentatives des réalités agricoles.

Stocks publics de régulation des prix

RÉCAPITULATIF ²⁰	
Définition	Dispositif visant à stabiliser les prix par la constitution et la gestion de stocks publics. L'intervention se fait par l'achat de produits agricoles sur les marchés lorsque les prix chutent en dessous d'un seuil prédéfini (prix d'intervention), et leur revente lorsque les prix dépassent un plafond (mise en marché).
Illustrations	• Depuis la haute Antiquité, des Etats constituent des réserves alimentaires tels que des greniers à grains et interviennent dans l'économie du secteur agricole de manière plus ou moins étendue (Roudart 2003) ; • Jusque dans les années 1990, la PAC a soutenu les revenus des agriculteurs en actualisant annuellement les prix d'intervention pour un ensemble de produits agricoles ; • En Inde, un système de prix minimums garantis par une intervention publique sur les marchés et d'infrastructures de stockage public est établi depuis les 1960 pour le riz et le blé afin de soutenir la production de ces denrées essentielles. Le dispositif organise également la distribution de ces denrées aux populations vulnérables (Jacobs et al. 2025).
Points d'attention	• Éviter les effets déstabilisateurs au moment de la revente des produits sur les marchés intérieurs, voir en particulier la mauvaise gestion de la crise du lait de 2016 dans l'UE (Courleux 2025) ; • Éviter les effets déstabilisateurs sur les marchés agricoles de pays tiers en cas d'exportation (Jacobs et al. 2025) ; • Importance de réguler le stockage par des acteurs privés, dans le but de générer des profits (Jacobs et al. 2025, Ody 2025).

Le stockage public de denrées alimentaires constitue un instrument largement mobilisé par les pouvoirs publics – historiquement, et encore aujourd'hui dans de nombreuses régions du monde – pour garantir la disponibilité de produits alimentaires et stabiliser leurs prix. Il repose sur un postulat clé : les denrées de base, en tant que biens de première nécessité, doivent être accessibles aux populations en toutes circonstances afin de prévenir des crises systémiques (Jacobs et al. 2025, Weber et Schulken 2025).

Encadré 6 : Trois catégories de stocks publics alimentaires

Les programmes de stockage public de denrées alimentaires peuvent être classés en trois grandes catégories selon leurs objectifs principaux (Jacobs et al. 2025) :

1. Les **stocks d'urgence** servent de filet de sécurité pour les consommateurs face aux chocs de prix provoqués par des crises, telles que des catastrophes climatiques ou des conflits géopolitiques. Ils permettent de répondre rapidement aux situations de pénurie ponctuelle et de limiter les impacts sur l'accès à l'alimentation ;
2. Les **stocks de sécurité alimentaire** ciblent l'insécurité alimentaire chronique en garantissant l'accès aux denrées de base pour les populations vulnérables. Ils sont mobilisés dans le cadre de programmes sociaux, tel celui de la Food Corporation of India qui constitue le plus vaste système public de distribution alimentaire au monde ;
3. Les **stocks de régulation des prix** (*buffer stocks*) ont pour objectif de stabiliser les prix sur le marché intérieur et de protéger à la fois les producteurs et les consommateurs contre une volatilité excessive. Ils s'approvisionnent principalement sur les marchés nationaux et reposent sur un mécanisme central : la fixation d'un prix plancher (ou prix d'intervention) – en dessous duquel les pouvoirs publics s'engagent à acheter les produits agricoles concernés – et d'un prix plafond, à partir duquel les produits sont revendus.

²⁰ Pour chaque instrument analysé, un tableau récapitulatif est présenté en début de section, résumant les principales informations (définition de l'instrument, illustrations et points d'attention pour sa mise en œuvre).

Pour garantir les prix minimums, les stocks publics de régulation des prix reposent sur un mécanisme de retrait du marché des excédents d'offre. Lorsque les prix passent en dessous du seuil fixé par le prix d'intervention, **l'achat public crée une demande supplémentaire destinée à soutenir les niveaux de prix et à éviter une baisse excessive des revenus des producteurs**. Les produits ainsi achetés sont temporairement retirés du marché et stockés par les autorités publiques. Le dispositif comprend généralement un second volet : la remise en marché de ces produits lorsque les prix dépassent un certain seuil ou lorsque la situation le justifie (les produits peuvent être destinés à un autre usage ou détruits dans certains cas).

La nature des produits concernés par les dispositifs de stockage public influe directement sur les conditions techniques de leur conservation et sur leur coût. Les denrées non périssables, comme les céréales, se prêtent plus facilement à un stockage de longue durée, tandis que les produits périssables nécessitent des procédés de transformation préalable – par exemple la mise en poudre du lait – pour pouvoir être conservés. Un tel système requiert par ailleurs des capacités logistiques adaptées, des moyens financiers suffisants pour que le dispositif fonctionne et, de préférence, une répartition spatiale équilibrée des infrastructures (*Jacobs et al. 2025*).

Plusieurs échelles d'organisation sont possibles pour la mise en œuvre des politiques de stockage public des denrées alimentaires : locale, nationale, régionale (regroupant plusieurs pays) ou internationale. Ces échelles peuvent également être combinées. Weber et Schulken (2025) montrent ainsi que la mise en place de stocks régulateurs à plusieurs niveaux de gouvernance constitue une voie intermédiaire entre le libre-échange intégral et le protectionnisme strict²¹. En associant des réserves mondiales pour quelques denrées stratégiques à des stocks régionaux et nationaux, un tel système multi-niveaux permettrait de stabiliser les échanges internationaux tout en soutenant la diversification des systèmes alimentaires locaux. Ce dispositif suppose un protectionnisme agricole concerté à l'échelle internationale, incluant notamment des « dispositions visant à limiter l'usage de stocks nationaux [par certains pays] pour promouvoir les exportations agricoles au détriment d'autres pays, par exemple en appliquant des règles anti-dumping » (*Weber et Schulken 2025*, p. 28).

Le contexte actuel évolue toutefois dans une direction tout à fait différente, aux effets dommageables pour une large partie de la population mondiale, qu'il s'agisse des consommateurs ou des producteurs. Deux tendances marquent particulièrement cette évolution. D'une part, **les mesures unilatérales de restrictions des exportations pour la (re)constitution de stocks d'urgence à l'échelle nationale lorsque les pénuries menacent contribuent à aggraver les crises alimentaires** (*Jacobs et al. 2025*). Elles accentuent la flambée des prix sur les marchés internationaux, au détriment des pays importateurs et des populations les plus vulnérables, comme ce fut le cas lors de la crise de 2007/08. D'autre part, l'augmentation des **stocks alimentaires détenus par des acteurs privés**, parfois soutenus financièrement par les pouvoirs publics. Or, la situation mondiale consécutive à la pandémie de Covid-19 et à la guerre en Ukraine a montré qu'une « poussée spéculative [avait] fait exploser les prix des produits alimentaires, sans que les prix payés aux paysans ne progressent, montrant combien la privatisation des stocks pouvait avoir un effet délétère tant pour les paysans que pour les consommateurs » (*Ody 2025*, p. 4).

²¹ Dans les années 1970, plusieurs tentatives de mise en place de stocks alimentaires coordonnés à l'échelle internationale ont été engagées, notamment à l'issue de la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974. Ces projets, soutenus en particulier par les pays du Sud, prévoyaient des réserves détenues nationalement mais gérées de manière concertée à l'échelle internationale. Ils ont cependant échoué, principalement en raison de désaccords sur les prix de stabilisation et de l'absence de mécanismes de financement multilatéral (*Weber et Schulken 2025*).

Soutien de la demande par des appels d'offres de marchés publics

RÉCAPITULATIF	
Définition	Mesure consistant à utiliser les appels d'offre de marchés publics pour soutenir la demande alimentaire de certains produits agricoles, sans recourir au stockage. Ce dispositif permet également d'agir sur les excédents conjoncturels ou structurels en les orientant vers des débouchés publics (cantines, aide alimentaire, etc.), tout en garantissant un prix d'achat couvrant les coûts de production.
Illustrations	Programmes d'alimentation durable dans les cantines de collectivités publiques (Courleux 2025, Madeline 2025, ECVC 2023).
Points d'attention	• Importance d'une révision des règles en matière de marchés publics pour favoriser les systèmes alimentaires territorialisés (ECVC 2023) ; • L'aide alimentaire fournie à des pays tiers ne doit pas concurrencer leur production alimentaire locale.

Alors que les stocks publics visent à créer une demande pour soutenir les niveaux de prix, certains gouvernements ont développé des programmes publics de soutien à la demande alimentaire. Dans ce cadre, des dispositifs favorisent l'approvisionnement en produits de qualité différenciée pour les cantines collectives, notamment la restauration scolaire. La loi EGalim de 2018 a par exemple fixé un objectif de 20 % de produits issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective, afin de soutenir le développement de ce secteur tout en répondant à une demande sociétale croissante pour une alimentation plus durable²².

Adaptations des usages de produits agricoles

RÉCAPITULATIF	
Définition	Mesure consistant à orienter les usages des produits agricoles en fonction de l'offre disponible, afin d'empêcher une trop forte hausse des prix en cas de déficit de production, et de soutenir la demande en situation de surproduction.
Illustrations	Rendre flexible les mandats d'incorporation d'éthanol ou de diesters dans les agrocarburants selon l'offre et la demande de produits agricoles (Courleux 2025).
Points d'attention	Hierarchiser les usages pour garantir la priorité à la demande alimentaire (Courleux 2025).

Les mécanismes d'adaptation des usages des produits agricoles constituent un autre levier d'intervention publique pour soutenir les prix. Cette mesure consiste à réorienter les usages des produits agricoles en fonction de l'offre disponible, de manière à stabiliser les prix en modulant la demande entre des débouchés alimentaires et non alimentaires. Ce levier est **particulièrement pertinent pour les productions végétales, dont la variabilité des rendements est renforcée par les dérèglements climatiques**, en particulier pour les céréales pour lesquelles les conditions météorologiques des derniers mois de culture sont déterminants. Dans ce cas, une régulation de l'offre préalable à la campagne de production est hasardeuse, ce qui justifie une régulation de la demande par la réorientation des excédents vers les débouchés non-alimentaires (Courleux 2025).

En Europe, ce principe d'adaptation des usages a déjà été mis en œuvre au début des années 2010 pour la production de betteraves, dont les **anciens quotas « éthanol » pouvaient être réorientés vers la production de sucre en cas d'incident** climatique ou sanitaire affectant la récolte (Courleux 2025). Aujourd'hui, les mandats d'incorporation imposant aux distributeurs de

²² L'absence de contrainte effective pour faire appliquer cet objectif de la loi Egalim dans les cantines des collectivités a fortement limité l'effet de soutien du secteur de l'agriculture biologique (Madeline 2025, Hadj-Aïssa 2025).

carburants un pourcentage minimum d'éthanol pourraient être rendus flexibles afin d'ajuster rapidement la demande, comme c'est le cas au Brésil et aux États-Unis, selon une logique **comparable aux mécanismes d'effacement de la demande en électricité appliqués à certaines industries lors de pics de consommation** (Courleux 2025). Pour les denrées essentielles, une telle approche doit s'appuyer sur une hiérarchie claire des usages, où l'alimentation prime sur les débouchés non alimentaires.

Aides à la réduction volontaire des volumes produits

RÉCAPITULATIF	
Définition	Mesure consistant à verser une compensation financière aux producteurs qui acceptent de réduire temporairement leur production sur une période donnée, par rapport à un volume de référence.
Illustrations	• Mise en œuvre dans l'UE lors de la crise du lait de 2016 ; • Compensation financière pour la mise en jachère volontaire.
Points d'attention	• Mettre en place un observatoire des prix pour détecter les situations de déséquilibres entre l'offre et la demande ; • Prévoir à l'avance les mécanismes d'activation de la mesure pour obtenir des effets rapides (Courleux 2025) ; • Définir avec les OP les volumes de produits qui doivent être réduits à l'échelle de l'UE pour permettre le relèvement des prix (Poulsen 2025) ; • Définir avec les OP les montants qui doivent être payés aux producteurs pour réduire les quantités produites, ainsi que l'origine des fonds (Poulsen 2025) ; • Combiner la mesure à un plafonnement de la production pour les producteurs qui ne participent pas au dispositif volontaire de réduction pendant la durée du programme (Poulsen 2025).

L'exemple de la crise laitière de 2016 constitue la référence historique en matière d'aide à la réduction volontaire de la production dans l'UE. Après la suppression des quotas en 2015 et l'extension progressive des niveaux de contingentement les années précédentes, les prix du lait se sont effondrés sur le marché européen, jusqu'à atteindre le prix d'intervention publique, inchangé depuis le début des années 2000. La Commission a alors activé un programme fondé sur l'article 219 du règlement OCM, qui prévoit des mesures exceptionnelles en cas de perturbation du marché. Les producteurs pouvaient recevoir au minimum 140 euros pour 1 000 litres non produits sur trois mois, la production de l'année précédente servant de référence. Le dispositif a rencontré un succès immédiat : dès son annonce, il a contribué à la remontée des prix et la quasi-totalité de l'enveloppe a été consommée dès le premier appel. Cette expérience a montré l'efficacité de ce type de mécanisme, dans la mesure où les anticipations de marché ont permis un redressement rapide des prix (Courleux 2025). L'aide à la réduction volontaire de la production apparaît ainsi comme un instrument d'intervention d'urgence particulièrement pertinent dans un contexte où l'UE, depuis 2021, n'a plus recours aux subventions à l'exportation – longtemps utilisées pour gérer les excédents mais responsables d'une concurrence particulièrement déloyale pour les producteurs des pays importateurs.

Sur cette base, Voss (2025) propose d'élargir ce type d'instrument au secteur des grandes cultures. Selon lui, il serait pertinent de mettre en place un mécanisme permettant une réduction temporaire des volumes produits en cas de surproduction conduisant à une baisse des prix sur plusieurs années, assorti d'une compensation financière. Une telle mesure doit toutefois tenir compte du caractère incertain de l'offre de céréales dont la production est soumise à des aléas importants, notamment climatiques.

Pour renforcer l'efficacité des aides à la réduction volontaire des volumes, l'*European Milk Board* propose de les **combiner à un mécanisme de plafonnement pour les producteurs qui ne participent pas au dispositif** (Poulsen 2025). Concrètement, tout producteur livrant un volume supérieur à celui de la période de référence devrait s'acquitter d'une « pénalité de responsabilité de marché », proportionnelle à l'ampleur de son dépassement. Ce système vise à éviter que les efforts de réduction consentis par certains ne soient neutralisés par une hausse de production des autres, garantissant ainsi un effet collectif réel sur la stabilisation du marché.

Encadré 7 : Une logique distincte de la régulation des marchés : les aides contracycliques

Plusieurs publications récentes soulignent l'intérêt des aides contracycliques mises en place aux États-Unis pour soutenir les revenus agricoles face à l'instabilité des prix du marché (Guyomard et al. 2024, Kirsch 2025). Ce type d'aide est une subvention variable à la production, qui compense l'écart entre le prix du marché et un seuil prédéfini. Lorsque le prix du marché passe en dessous de ce seuil, les pouvoirs publics versent une subvention par unité produite, comme si le prix effectivement perçu par les agriculteurs était à ce niveau. Les aides contracycliques peuvent contribuer à sécuriser les revenus agricoles dans la durée. Elles ne constituent toutefois pas un instrument de régulation des marchés dans la mesure où elles se limitent à compenser à posteriori les effets de l'instabilité structurelle des prix. Elles s'inscrivent ainsi dans une logique de gestion des risques et des crises²³. Le coût des subventions variables à la production peut être élevé et est entièrement supporté par les contribuables, tandis que les instruments de régulation des marchés permettent d'intervenir sur la répartition de la valeur entre les acteurs des chaînes agroalimentaires.



Photo de Zoe Richardson sur Unsplash

²³ À ce titre, les aides contracycliques sont généralement considérées comme complémentaires des assurances-récolte souscrites par les agriculteurs pour couvrir les risques liés aux prix ou aux rendements, qui interviennent après les semis (Kirsch et Olsommer 2022). Contrairement aux aides contracycliques, qui visent à stabiliser les revenus des agriculteurs sur le long terme, ces assurances ont pour objectif de couvrir partiellement, par le biais d'instruments de marché souvent subventionnés mais néanmoins coûteux pour les agriculteurs, les effets de la volatilité des marchés en fonction des prix observés en début de

Prix garantis et différenciés par quantum

RÉCAPITULATIF	
Définition	Système de prix garanti dégressif selon les volumes produits. Chaque producteur bénéficie d'un tarif préférentiel jusqu'à un certain seuil de production (premier quantum), au-delà duquel s'applique un prix moins avantageux pour les quantums suivants, voire le prix du marché pour la production hors quantum. L'objectif est de soutenir en priorité les petits et moyens producteurs, de limiter les effets de concentration et de décourager la surproduction, sans pour autant l'interdire.
Illustrations	• Quantums appliqués en France pour les céréales entre 1939 et 1962 (Ody 2025) ; • Système européen de prix différenciés entre les volumes « sous quota » et « hors quota » dans le secteur sucrier entre 1968 et 2017 (Courleux 2025) ; • Soutien public différencié selon la taille des unités de production d'énergie renouvelable en Allemagne (Voss 2025).
Points d'attention	Adapter le niveau des seuils pour conserver un effet redistributif, sans décourager les exploitations de tailles intermédiaires (Ody 2025).

Dans un système de prix différenciés par quantums, un prix minimum relativement élevé est garanti pour un certain volume de production par exploitation agricole, le premier quantum, puis des prix dégressifs sont garantis pour les volumes/quantums suivants, jusqu'à atteindre le prix de marché pour la production au-delà des quantums. Il peut n'y avoir qu'un seul quantum : au-delà de ce volume, la production d'une exploitation agricole est vendue sur le marché.

Un tel système peut permettre d'éviter deux inconvénients majeurs des prix garantis pour des volumes illimités, inconvénients qui ont été bien réels avec la première PAC :

1. **une surproduction importante** ; il faut noter cependant qu'avec des quantums, la surproduction peut exister, les agriculteurs produisant au-delà des quantums prenant alors le risque d'être payés à des prix bas sur les marchés non régulés ;
2. plus les agriculteurs produisent des volumes importants, plus ils bénéficient des prix garantis : cela **renforce les inégalités de revenus entre exploitations agricoles et favorise la concentration** des terres et des autres ressources dans des fermes toujours plus grandes.

Un système de prix par quantums peut permettre de maintenir en activité des petites et moyennes exploitations agricoles. De plus, les prix garantis peuvent être conditionnés par le respect de bonnes pratiques environnementales et sociales. De cette manière, les systèmes de prix garantis par quantums peuvent **intégrer le soutien des revenus agricoles, la maîtrise de l'offre, le maintien des petites et moyennes exploitations agricoles, le soin de l'environnement et le souci des conditions de travail**.

Les quantums ont été appliqués pour les céréales en France de 1939 à 1962. Ils ont été supprimés à la suite de la mise en place de la PAC. Le système des quotas appliqués dans l'Union européenne dans le secteur sucrier de 1968 à 2017²⁴ est un autre exemple : des prix fixes et différenciés pour les volumes « sous quota » représentant une part importante de la production,

²⁴ Le système des quotas sucriers a été partiellement réformé en 2006, à la suite d'un contentieux perdu par l'UE face au Brésil devant l'OMC, qui considérait le régime de double quota comme une forme de subvention couplée à la production. L'UE s'est alors engagée à limiter ses exportations malgré qu'elle soit importatrice nette. La réforme qui a suivi a réduit le volume de production sous quota et interdit la production hors quota. Dans un contexte de développement des agrocarburants, un quota spécifique « éthanol » a toutefois été instauré pour permettre la production de betteraves destinées à cette filière (Courleux 2025). Bien que sa mise en œuvre ait été brève du fait de la décision de l'UE de supprimer les quotas sucriers en 2017, ce quota « éthanol » présentait la particularité d'être associé à un mécanisme d'adaptation des usages des produits agricoles en fonction des quantités disponibles (voir ci-dessus pour une description plus détaillée de ce type d'instrument).

tandis qu'une production « hors quota » était possible et payée au prix international (Courleux 2025).

L'expérience du secteur de l'énergie renouvelable en Allemagne constitue un exemple éclairant pour concevoir des instruments de régulation fondés sur le soutien par des prix différenciés. Dans ce pays, la loi sur les énergies renouvelables, adoptée dès 2000, reposait sur un système de prix différenciés selon les volumes et les méthodes de production. Les kilowattheures produits à partir de sources renouvelables (éolien, photovoltaïque, biogaz, etc.) étaient rachetés à un tarif fixe, adapté aux coûts de production et à la taille des installations. Cette différenciation tarifaire a joué un rôle déterminant dans le soutien aux petites unités de production, plus coûteuses à court terme, en leur assurant une rentabilité suffisante. Elle a ainsi favorisé une production décentralisée et largement répartie sur le territoire, renforçant la résilience et la diversité du système énergétique. Ce mécanisme, connu sous le nom de *graduated price*, visait explicitement à soutenir les structures de petite échelle, considérées comme stratégiques pour la transition (Voss 2025).

Dans le secteur agricole, les prix différenciés peuvent également **intégrer des critères liés aux méthodes de production**, en distinguant par exemple les productions biologiques et conventionnelles, ou encore les élevages nourris à l'herbe et ceux reposant sur une alimentation maïs-soja (EVCV 2023).

Courleux (2025, p. 5) souligne que « des prix fixes, élevés et garantis sur une période suffisamment longue pour inciter à l'investissement figurent parmi les outils de la planification énergétique les plus utilisés pour développer la production d'énergie renouvelable ». Il plaide pour un système similaire pour l'agriculture biologique et la transition agroécologique, afin de « dé-risquer » les prix et de stimuler l'investissement.

Modalités de mise en œuvre possibles (d'après Ody 2025 et ECVC 2023)²⁵ :

- Privilégier le cadre européen pour éviter la concurrence intra-européenne et associer le système des prix différenciés à une politique commerciale internationale ;
- Combinaison prix/volumes/pratiques :
 - Tarif A élevé jusqu'au premier seuil (avec pratiques vertueuses) ;
 - Tarif B moins avantageux pour un volume supérieur ;
 - Tarif C très bas pour décourager les plus gros volumes à fort impact environnemental ;

Scénarios d'application :

- Imposer aux firmes agroalimentaires et aux distributeurs l'obligation d'acheter un pourcentage déterminé (par exemple, 70–80 %) de leur production au prix *quantums* ;
- Combiner une interdiction légale d'achat sous les prix *quantums* pour l'ensemble des produits concernés et une taxation des producteurs pour leurs volumes hors *quantums* ;
- Subventionner les producteurs pour leurs volumes produits sous *quantums* lorsque les prix obtenus sont inférieurs aux seuils de prix garantis ;
- Proposition complémentaire de la Confédération paysanne (France) : prix minimum garanti couvrant les coûts de production et la rémunération d'un actif agricole, associé à un **volume-seuil par unité de travail**. Au-delà, les volumes supplémentaires sont payés au prix du marché. Le prix minimum est indexé sur l'évolution des coûts sur base de données objectives (Courgeau 2025).

²⁵ Ody (2025) appelle néanmoins à des recherches complémentaires pour analyser comment adapter au mieux les modalités de mise en œuvre pratique de cet outil de politique agricole aux conditions actuelles.

Encadrement des relations commerciales entre les maillons des chaines de valeur

Interdiction de vente à perte

RÉCAPITULATIF	
Définition	L'interdiction de vente à perte est une mesure d'encadrement des relations commerciales entre les acteurs de filières, qui empêche la vente de produits agricoles à un prix inférieur à leur coût de production. Pour rendre cette interdiction effective, les pouvoirs publics, en concertation avec les OP, doivent établir des indicateurs de coûts de production et mettre en place un dispositif capable de sanctionner les opérateurs qui ne respectent pas l'interdiction.
Illustrations	• Loi sur le fonctionnement des chaines alimentaires en Espagne (<i>Belmonte et al. 2025</i>) ; • Les lois Egalim en France (<i>Courgeau 2025, Hadj-Aïssa 2025</i>) ; • Directive européenne sur les pratiques commerciales déloyales, mais absence de disposition relative à la fixation des prix.
Points d'attention	• Élaborer des référentiels de coûts de production qui tiennent compte de la diversité des systèmes de production (<i>Belmonte et al. 2025</i>) ; • Accompagner l'interdiction de vente à perte d'un dispositif de plainte et de sanction en cas de non-respect (<i>Ody 2025</i>). • Renforcer l'encadrement des contrats de fourniture entre producteurs et industrie agroalimentaire pour assurer la transparence des données sur les prix, les marges et les coûts, via un Observatoire de la formation des prix et des marges par exemple (<i>ECVC 2024</i>) • Rendre effective l'interdiction de vente à perte dans le cadre des relations entre les producteurs-adhérents et leurs coopératives (<i>Hadj-Aïssa 2025, Maass 2025</i>)

Selon le réseau allemand AgrarBündnis, deux conditions préalables sont nécessaires pour renforcer la position des agriculteurs au sein des chaines de valeur. La première consiste à définir des **règles encadrant la conception des contrats**, portant notamment sur les volumes, les conditions de livraison, la durée contractuelle et les modalités de fixation des prix. La seconde implique l'instauration de mécanismes visant à une **répartition plus équitable de la valeur ajoutée entre les différents maillons de la chaine**, en réallouant une part accrue aux producteurs agricoles. Cela suppose l'adoption de règles garantissant que les prix payés aux producteurs ne soient pas indexés sur les prix de marché, mais construits à partir des coûts réels de production (*Voss 2025*). Le renforcement de la position des agriculteurs au sein des chaines de valeurs repose ainsi à la fois sur un encadrement et une formalisation écrite obligatoire des contrats de fourniture, et sur une transparence des données sur les prix, les marges et les coûts de production.

Or, la situation actuelle dans la plupart des pays de l'Union européenne est caractérisée par de profonds déséquilibres de pouvoir entre les différents maillons des chaines agroalimentaires, au détriment des producteurs. Dans de nombreuses filières, les acheteurs opèrent en situation de monopsonne, c'est-à-dire qu'un petit nombre d'entreprises concentre les achats face à une multitude d'agriculteurs. Ce phénomène est particulièrement marqué dans les filières où les produits présentent une forte périssabilité, comme le lait, la viande ou les fruits et légumes (*Avignon et Guigue, 2024*). Cette dynamique est renforcée par le modèle économique dominant fondé sur des matières premières agricoles « indifférenciées », répondant à des critères d'homogénéité (*Alliot et Dissaux 2025*). La **concentration des acteurs de l'aval leur permet non seulement de négocier des prix d'achat structurellement inférieurs aux coûts de production mais aussi d'imposer des conditions contractuelles défavorables aux producteurs.**

Dans ce contexte, plusieurs initiatives politiques ont été mises en place pour tenter de corriger les déséquilibres dans la répartition de la valeur et pour encadrer les relations commerciales entre les acteurs des filières. Toutefois, **ces interventions publiques n'ont généralement pas permis de réguler de manière effective les conditions de formation des prix** afin de garantir une meilleure rémunération du travail agricole. La **Directive européenne de 2019 sur les pratiques commerciales déloyales**, qui impose aux États membres d'intégrer dans leur législation nationale une série d'interdictions, ne prévoit par exemple aucune disposition relative à la fixation des prix. L'inscription de l'interdiction de vente à perte dans la liste noire européenne des pratiques prohibées en toutes circonstances constitue pourtant une revendication centrale de nombreuses OP, et a été largement réaffirmée lors des mobilisations agricoles de 2024 (ECVC, 2023).

L'interdiction de vente à perte a pour objectif d'encadrer juridiquement les relations commerciales en empêchant l'achat de produits agricoles à un prix inférieur à leur coût de production. Pour être effective, une telle mesure doit nécessairement être assortie de mécanismes de sanction dissuasifs en cas de non-respect. La comparaison entre deux exemples de mise en œuvre – la réforme de 2021 de la législation espagnole sur les chaînes agroalimentaires et les lois EGAim en France – en apporte une illustration éclairante.

En Espagne, la **réforme de la Ley de Cadenas Alimentarias en 2021** résulte notamment de la mobilisation de la COAG, l'une des principales organisations agricoles, qui a travaillé avec des organisations de consommateurs pour rendre plus transparentes les marges de l'industrie agroalimentaire et de la grande distribution. Ce travail de fond a mis en lumière des abus systématiques et a permis d'engager une négociation avec le gouvernement, conduisant à un renforcement du cadre législatif (Ody 2025). Les lois sur les chaînes agroalimentaires (2013, révisées en 2021) se caractérisent par un dispositif juridiquement contraignant pour rééquilibrer les relations commerciales au sein des filières : enregistrement obligatoire des contrats sur une plateforme publique, observatoire des prix, des coûts et des marges, et interdiction explicite de tout achat en dessous des coûts effectifs de production, y compris au niveau de la transformation et de la distribution (Belmonte et al. 2025). Ces coûts doivent être établis à partir de données réelles, estimées ou comparables fournies par les opérateurs. Chaque maillon de la chaîne est tenu de couvrir ses coûts de production, à commencer par les producteurs qui ont le droit de dénoncer anonymement un achat à perte. Le **non-respect de la loi entraîne des sanctions** allant de 3 000 à 100 000 euros, et jusqu'à 1 million en cas de récidive ; au premier trimestre 2023, 55 entreprises avaient déjà été sanctionnées (ECVC 2023, p. 21).

En France, les États généraux de l'alimentation lancés en 2017 ont débouché sur les lois dites « EGAim » (2018, 2021, 2023), qui visaient à « rééquilibrer la relation commerciale et à imposer un ruissellement de la valeur économique du segment aval (distribution) vers les segments intermédiaire (industrie) et amont (production) » (Hadj-Aïssa 2025, p. 1). Ces **lois Egalim n'ont toutefois pas modifié de manière significative la construction des prix en faveur des producteurs**, les principaux arbitrages ayant privilégié l'industrie et la grande distribution, davantage consultées lors de l'élaboration des législations (Hadj-Aïssa 2025). Plusieurs limites peuvent être relevées concernant ces lois, notamment :

- l'absence de contractualisation obligatoire dans plusieurs filières, en particulier celles des fruits et légumes (Courgeau 2025) ;
- la possibilité pour les acteurs de l'aval de négocier la pondération des différents indicateurs mobilisés dans la fixation des prix, ce qui leur permet de réduire le poids des coûts de production au profit des indicateurs de prix de marché ou de volumes livrés (Courgeau 2025) ;

- le manque de volonté politique d’instaurer un organisme public de contrôle disposant de la capacité d’appliquer des sanctions effectives en cas de non-respect des dispositions (Courgeau 2025, Ody 2025) ;
- l’absence d’un mécanisme juridique imposant la conclusion du contrat amont avant celle du contrat aval, condition pourtant nécessaire à la mise en œuvre effective de la logique annoncée de construction du prix « en marche avant ». Dans la pratique, le prix peut continuer à se construire « en marche arrière » : les négociants s’appuient d’abord sur la demande de l’aval, puis transmettent ces conditions aux producteurs (Hadj-Aïssa 2025).

Cette contractualisation qui enchaîne des accords bilatéraux entretient une opacité structurelle dans la fixation des prix, au bénéfice des maillons intermédiaires. Elle illustre, comme le souligne Ody (2025), le refus de l’État français d’assumer un rôle d’arbitre en dernier ressort dans les négociations commerciales, laissant perdurer une situation défavorable aux agriculteurs. À l’inverse, une **contractualisation tripartite** associant producteurs, transformateurs et distributeurs permettrait de fonder les prix sur les coûts de production effectifs et de garantir une répartition plus équilibrée de la valeur. Toutefois, cette option reste perçue comme une entorse aux règles de concurrence (Hadj-Aïssa 2025).

Coefficient multiplicateur maximum

RÉCAPITULATIF	
Définition	Mesure visant à encadrer les marges des acteurs en aval de la chaine agroalimentaire, en limitant le rapport entre le prix d’achat aux producteurs et le prix de vente aux consommateurs, de manière à protéger les agriculteurs et les consommateurs des marges excessives prélevées par les intermédiaires. « Si les intermédiaires cherchent à augmenter le prix au consommateur, une partie de cette hausse doit être répercutée sur le prix d’achat au producteur. Inversement, si le prix au producteur est diminué, le prix de revente au consommateur se trouve lui-même abaissé » (Levard et Loyat 2021, p. 11).
Illustrations	Appliqué en France en 1945 pour les fruits et légumes et supprimé au moment de la mise en place de l’Acte unique européen en 1986 (Levard et Loyat 2021).
Points d’attention	La mesure implique de rendre obligatoire les contrats de fourniture et d’assurer la transparence des données sur les prix, les marges et les coûts, via un Observatoire de la formation des prix et des marges par exemple.



Photo de Azzadiva Sawungrana sur Unsplash

Sécurité sociale de l'alimentation

RÉCAPITULATIF	
Définition	Dispositif visant à garantir l'accès universel à une alimentation de qualité grâce à l'attribution mensuelle d'un budget permettant de s'approvisionner auprès d'un réseau de producteurs et de distributeurs conventionnés, selon des critères définis démocratiquement. Son financement repose sur une cotisation proportionnelle aux revenus et permet de soutenir la demande en faveur des produits agricoles issus du système de conventionnement.
Illustrations	Expériences pilotes à l'échelle locale. En France, une trentaine de caisses locales à travers le territoire sont répertoriées (Müller et Bonzi 2025).
Points d'attention	• Une mise en œuvre à l'échelle nationale est nécessaire pour appliquer les principes d'universalité (redistribution universelle, sans discrimination) et de solidarité (cotisation proportionnelle aux revenus) ; • Pour opérationnaliser le dispositif de manière décentralisée, la sécurité sociale de l'alimentation repose sur la création de conseils de politique alimentaire à l'échelle des territoires ; • Pour soutenir la logique d'une adaptation de l'offre à une demande déterminée démocratiquement via le principe de conventionnement, la transformation des modèles de production et de distribution doit s'accompagner de mesures de soutien aux professionnels du secteur, en particulier les producteurs.

La proposition d'une sécurité sociale de l'alimentation (SSA) s'inspire directement du modèle de la sécurité sociale, en particulier de ses branches « santé » et « allocations familiales » (FIAN 2025). Elle vise à reconnaître à chaque individu un droit effectif à une alimentation de qualité, par l'octroi d'un budget individuel – de l'ordre de 150 € par mois – destiné à l'approvisionnement auprès d'un réseau local de producteurs et de distributeurs engagés à respecter des critères de conventionnement définis collectivement. Dans son acception juridique internationale, le droit à l'alimentation stipule que toute personne doit avoir accès à une alimentation non seulement suffisante sur le plan quantitatif, mais également adéquate d'un point de vue qualitatif, c'est-à-dire répondant aux besoins nutritionnels et sanitaires, ainsi qu'aux orientations culturelles des individus et des communautés. **En affirmant un droit universel à une alimentation de qualité, la SSA se distingue fondamentalement de l'aide alimentaire**, dont l'objectif principal est de lutter contre la précarité alimentaire sans ambition explicite de transformation du système agroalimentaire. À l'inverse, **la SSA porte une visée transformatrice en organisant une gouvernance démocratique de l'alimentation dans une perspective transition agroécologique des systèmes alimentaires**.

Son fonctionnement repose sur une adaptation de l'offre à la demande par le biais d'une délibération entre l'ensemble des acteurs concernés. Le projet ne consiste pas à sélectionner parmi des offres préexistantes, mais à définir l'offre souhaitée et à la construire en partenariat avec les professionnels du secteur. La transition agroécologique est ainsi **envisagée « de la fourchette à la fourche »**, grâce à des structures de gouvernance démocratique implantées à l'échelle des territoires, chargées de déterminer collectivement les critères de qualité et les conditions de production des denrées alimentaires, pour lesquelles une demande solvable est garantie par la cotisation obligatoire à la caisse sociale de l'alimentation. La SSA repose sur trois principes structurants : l'universalité, la solidarité – via une cotisation obligatoire et proportionnelle aux revenus – et le conventionnement démocratique, qui définit collectivement les critères dont le respect conditionne la participation des acteurs des filières au dispositif mis en œuvre et la possibilité de vendre leurs produits via le budget octroyé par la caisse de SSA.



Le financement de la SSA ne représenterait pas un surcoût pour la collectivité si l'on prend en compte les **coûts cachés du système agroalimentaire actuel**, qu'il s'agisse des dépenses de santé publique ou des autres dépenses pour compenser les impacts sociaux et environnementaux de ce système (Hadj-Aïssa 2025, Alliot et Dissaux 2025). De même, l'aide alimentaire, qui contribue à entretenir un modèle fondé sur la surproduction structurelle, engendre elle aussi un coût significatif pour les pouvoirs publics, qui pourrait être réorienté vers la SSA (Müller et Bonzi 2025).

Les expérimentations menées à l'échelle locale ne permettent pas d'appliquer pleinement les principes d'universalité et de solidarité de la SSA, qui supposent, à une échelle plus large – celle d'un État par exemple –, la mise en œuvre d'une allocation sans discrimination et d'une cotisation obligatoire proportionnelle aux revenus. En outre, dans les dispositifs pilotes aux moyens humains et techniques limités, le conventionnement s'organise autour des acteurs plutôt que des produits, ce qui en restreint la portée en ciblant, par exemple, des magasins entiers respectant les critères définis plutôt que les types de produits correspondant aux qualités recherchées (Müller et Bonzi 2025).

En analysant la manière dont les différents acteurs envisagent la détermination des prix pour les consommateurs et les producteurs dans ces expérimentations locales, Müller et Bonzi (2025) dégagent quatre constats principaux. Premièrement, le socle commun du mouvement en faveur de la **SSA ne prescrit pas de méthode unique de fixation des prix pour les produits conventionnés, ouvrant ainsi un espace de délibération important** au sein des comités citoyens. Deuxièmement, les enquêtes de terrain montrent que les participants cherchent généralement à éviter une négociation directe des prix avec les producteurs, estimant ne pas disposer des outils nécessaires pour définir collectivement les contours d'un « juste prix ». Troisièmement, il apparaît que la fixation collective des prix est plus aisée pour les produits de masse (lait, céréales, viande) que pour les denrées produites à plus petite échelle et fortement dépendantes de la saisonnalité ou des procédés de transformation (fruits, légumes, produits artisanaux). Enfin, quatrièmement, la délibération au sein des comités locaux met en évidence que **le prix constitue une véritable construction politique en confrontant les réalités sociales et économiques des producteurs avec celles des consommateurs**. Fixer un prix ne revient pas à entériner un signal de marché, mais implique de (re)connaître les conditions de production, d'examiner la répartition de la valeur ajoutée le long des chaînes alimentaires, et de débattre des choix de société à encourager à travers les critères de conventionnement.

Actions collectives portées par des associations de producteurs

Différenciation des marchés et massification de l'offre²⁶

RÉCAPITULATIF	
Définition	Différenciation : mesure visant à organiser les circuits de commercialisation de manière distincte pour les produits répondant à des critères de qualité spécifiques, par rapport aux produits conventionnels, afin d'assurer une valorisation conforme à leurs modes de production. Elle s'appuie sur une organisation collective des producteurs et des filières, de façon à éviter la mise en concurrence directe entre ces deux catégories de produits, à soutenir leurs prix et à renforcer la transparence pour les consommateurs. Massification : stratégie coordonnée par une ou plusieurs OP consistant à regrouper les offres individuelles des agriculteurs pour constituer une offre collective de plus grande ampleur, dans le but de renforcer leur pouvoir de négociation face à des acteurs de la distribution alimentaire fortement concentrés.
Illustrations	• AOP ; • Coopératives de producteurs pour la commercialisation des produits issus de l'agriculture biologique, tel que BioBreizh en France (ECVC 2024) ; • Article 210a de l'OCM qui permet aux OP d'organiser une concertation sur les prix pour les produits répondant à des normes de durabilité supérieures aux exigences légales (Voss 2025, Maass 2025, ECVC 2024).
Points d'attention	• Une obligation européenne d'un étiquetage explicite sur l'origine géographique, la qualité et les modes de production des produits agricoles permettrait de renforcer la transparence pour les consommateurs et d'orienter les marchés pour relever les prix des produits de qualité (Maass 2025, Voss 2025, ECVC 2023) ; • Limiter les dérogations aux règles de concurrence en matière de concertation des OP sur les prix aux seuls produits répondant à des critères additionnels de « durabilité » (article 210a de l'OCM) peut inciter les acteurs de l'aval à négocier à la baisse les prix des produits conventionnels afin de préserver globalement leurs marges. Pour éviter cette baisse compensatoire – et, par conséquent, le risque d'une dégradation progressive des conditions de rémunération dans l'ensemble des filières – il apparaît nécessaire d'étendre les capacités de concertation sur les prix à toutes les OP (Voss 2025).

Parmi les actions collectives mises en œuvre par les OP pour soutenir les revenus agricoles, deux démarches complémentaires visent à revaloriser les prix de vente des produits. La première repose sur la différenciation des marchés entre, d'une part, les produits conventionnels et, d'autre part, ceux répondant à des critères de qualité liés aux normes sociales, environnementales, ainsi qu'aux propriétés nutritionnelles et gustatives. La seconde, qualifiée de **stratégie de massification de l'offre, consiste à regrouper les productions individuelles afin d'accroître le pouvoir de négociation des producteurs face à la concentration croissante des acteurs situés en aval des filières**. L'initiative BioBreizh, en France, illustre bien cette dynamique : en rassemblant des dizaines de producteurs de fruits et légumes au sein d'une coopérative, elle permet d'obtenir de meilleures conditions contractuelles avec les distributeurs et des prix plus proches des coûts de production (ECVC 2024). De telles actions collectives réduisent ainsi la mise en concurrence des producteurs par les acteurs de l'aval et limitent les asymétries d'information qui les défavorisent lors des négociations.

²⁶ Le terme « massification de l'offre » désigne l'action concertée des producteurs visant à accroître leur pouvoir de négociation, sans impliquer une augmentation des volumes produits. Elle vise à contrecarrer la situation courante d'atomisation des producteurs, qui les place en position de faiblesse face aux acteurs concentrés de l'aval des filières.

Le modèle économique dominant s'appuie sur des matières premières « indifférenciées » pour mettre en œuvre une logique de maximisation des volumes et d'économies d'échelle, qui permet d'exercer une pression à la baisse sur les prix. À l'inverse, **les acteurs participant à des chaînes de valeur « différenciées » valorisent « la spécificité des matières premières ainsi que le travail des agriculteurs et de tous les acteurs de la chaîne** (Alliot et Dissaux 2025, p. 12). Parmi ces chaînes figurent une grande partie des filières biologiques, des AOP, du commerce équitable et des circuits courts. Dans ce contexte, de nombreuses organisations du secteur défendent l'instauration d'un **étiquetage obligatoire de l'origine, de la qualité et des modes de production** des produits agricoles, afin d'en faire un instrument central d'orientation du marché. Un tel dispositif permettrait de rendre visibles les conditions de production et d'empêcher l'industrie agroalimentaire de s'engager anonymement dans une compétition fondée sur la réduction maximale des coûts des matières premières, laquelle exerce une forte pression sur les prix versés aux agriculteurs (Voss 2025). L'efficacité de cet outil dépend toutefois de sa lisibilité et de sa mise en œuvre à l'échelle européenne. En France, par exemple, la certification Haute Valeur Environnementale, reposant sur des critères très limités – essentiellement liés à la part du chiffre d'affaires consacrée à l'achat de produits phytosanitaires – a été critiquée pour la confusion qu'elle entretient auprès des consommateurs vis-à-vis de la production biologique, et pour le risque de fragiliser la crédibilité des démarches de qualité dans leur ensemble (Madeline 2025).

La stratégie de massification de l'offre pour les produits de qualité différenciée trouve un appui juridique dans l'introduction de l'article 210a du règlement OCM en 2021. Celui-ci établit en effet une exception au droit de la concurrence, autorisant les producteurs à conclure des accords concertés en vue de fixer des prix minimums ou des primes pour des produits répondant à des normes de durabilité supérieures aux exigences légales en matière de protection de l'environnement, de bien-être animal ou de conditions sociales (Maass 2025). L'application de **l'article 210a contribue ainsi à renforcer l'articulation entre régulation des marchés agricoles et critères de durabilité**, en consolidant la position des producteurs engagés dans la transition agroécologique au sein des chaînes de valeur. Toutefois, le réseau AgrarBündnis avertit que limiter la concertation aux seules productions durables comporte un risque : celui d'inciter les acteurs de l'aval à négocier à la baisse les prix des produits conventionnels afin de préserver globalement leurs marges. Selon ce réseau, si l'article 210a constitue une avancée en reconnaissant la valeur ajoutée des produits différenciés, son extension aux productions conventionnelles apparaît indispensable pour éviter une dégradation progressive des conditions de rémunération dans l'ensemble des filières. AgrarBündnis plaide ainsi pour une levée des interdictions d'ententes anti-concurrentielles dans toutes les filières, afin de permettre à l'ensemble des OP d'organiser la concertation sur les prix (Voss 2025).

Transformation subventionnée des volumes excédentaires

RÉCAPITULATIF	
Définition	Mesure consistant à aider financièrement les OP à la transformation de produits agricoles excédentaires pour soutenir la demande et le niveau des prix.
Illustrations	Distillation des fruits et transformation des fruits et légumes (Courleux 2025).

D'après Courleux (2025, p. 10), la réforme de l'OCM Fruits et Légumes de 1996 « constitue un basculement majeur dans la logique d'action de la PAC. Plutôt que de gérer directement les situations d'excédents par des mesures de retrait du marché, il est alors décidé de confier aux OP la responsabilité de la mise en marché et les moyens de gérer par eux-mêmes la transformation des excédents en produits transformés ». Ce type de dispositif met en évidence la nécessité d'**ancrer la régulation des marchés dans une logique de partenariat avec les OP**, en particulier pour les mesures de gestion de l'offre.

2.2.2 Outils de maîtrise structurelle des quantités produites

La question des dispositifs de contingentement des volumes de production – c'est-à-dire la régulation des quantités autorisées à la production par l'allocation de droits à produire – se pose de manière différenciée selon les catégories de produits agricoles. Dans le cas des productions végétales, et plus particulièrement des céréales, ce type de dispositif doit tenir compte de deux éléments en particulier. D'une part, les rendements présentent une forte variabilité, étroitement dépendante des aléas bioclimatiques et des conditions météorologiques durant les derniers mois de culture (Courleux 2025). D'autre part, comme il s'agit de produits peu périssables à moyen terme, le soutien des revenus par les prix peut être assuré plus aisément au moyen du stockage public de régulation des marchés, ou par l'adaptation des usages des produits agricoles (voir section 2.2.1)²⁷. En revanche, pour les productions animales, et en particulier pour le lait, une gestion structurelle de l'offre revêt une importance beaucoup plus grande afin de garantir aux producteurs des prix rémunérateurs.

Le secteur laitier a été retenu pour illustrer dans la suite de cette section les outils de maîtrise structurelle des quantités produites. Plusieurs éléments justifient de concentrer l'analyse sur ce secteur. Premièrement, le caractère périssable du lait place les producteurs dans une situation de **dépendance économique vis-à-vis des acteurs de l'aval pour la collecte, la transformation et la distribution**. Le pouvoir de l'industrie laitière en est d'autant renforcé que ces acteurs sont fortement concentrés, et s'approvisionnent dans des fermes spécialisées, dont le poids élevé des coûts fixes et irrécouvrables limite fortement la réactivité de l'offre face aux variations de prix. Deuxièmement, les dispositifs de gestion de l'offre constituent des instruments efficaces pour **organiser la répartition spatiale de l'élevage, qui joue un rôle déterminant dans le renouvellement de la fertilité des sols, la construction des paysages ruraux et le maintien d'activités agricoles dans des zones défavorisées**, en particulier les territoires de montagne. Troisièmement, et en conséquence des deux premiers éléments, la régulation de l'offre dans le secteur laitier a occupé une place centrale dans les pays de l'OCDE, à travers la mise en place de systèmes très différenciés selon les contextes nationaux, puis leur démantèlement partiel ou total, qui a conduit à de multiples crises au cours des deux dernières décennies.

L'analyse des instruments de gestion structurelle de l'offre appliqués au secteur laitier est organisée ci-dessous en deux sous-sections correspondant à deux échelles d'action : d'une part, les interventions publiques, avec une présentation des quotas de production et une comparaison de leur mise en œuvre dans la CEE/UE et au Canada ; d'autre part, les initiatives collectives portées par des OP, notamment les arrangements développés dans certaines filières fromagères sous AOP²⁸.

²⁷ Pour les productions végétales reposant sur des cultures pérennes telles que la vigne, l'olivier ou les arbres fruitiers, le décalage temporel entre l'investissement productif et l'entrée en production a conduit la CEE/UE à instaurer des droits de plantation afin de prévenir les situations de surproduction structurelle, à l'instar des quotas de production appliqués dans le secteur laitier. Dans le cas particulier du secteur viticole, ce régime a été remplacé par un système d'autorisations de plantation qui continue d'assurer une maîtrise de l'offre (Courleux 2025).

²⁸ Les dispositifs de mise en jachère ne sont pas analysés dans ce rapport.

Quotas de production

RÉCAPITULATIF	
Définition	Contingentement réglementaire de la production à travers lequel chaque producteur se voit attribuer un droit à produire correspondant à un volume maximal de production ou de mise en marché, déterminé à partir d'un référentiel historique ou d'objectifs de maîtrise de l'offre sur un marché donné. Tout dépassement de ce volume est soit sanctionné (par une pénalité financière ou une réduction des subventions), soit soumis à un régime de prix différencié.
Illustrations	• Quotas laitiers européens (1984-2015) ; • Gestion de l'offre via des offices de commercialisation (<i>marketing boards</i>) au Canada pour le lait, les œufs et le secteur avicole (<i>Jacobs et al. 2025</i>).
Points d'attention	• Le contingentement de la production est beaucoup plus complexe à concevoir et à gérer dans le cadre de filières orientées en partie vers les marchés internationaux ; • La réglementation concernant les modes de transfert des droits à produire conditionne directement l'évolution des structures agricoles ; • Des exemptions ou d'autres mesures adaptées aux petites fermes sont nécessaires pour que la gestion de l'offre ne devienne pas un obstacle au développement de structures agricoles de petite taille, orientées vers les pratiques agroécologiques et les circuits courts (<i>Mundler et al., 2020</i>).

La mise en œuvre de quotas de production suppose de déterminer les volumes nécessaires pour satisfaire la demande intérieure et, le cas échéant, pour orienter la production laitière vers les marchés d'exportation. Si la régulation de l'offre en fonction des besoins domestiques s'avère relativement aisée à mettre en œuvre, **l'orientation vers l'exportation – historiquement considérée comme un débouché stratégique pour les économies laitières européennes – rend, en revanche, le contingentement de la production plus complexe à concevoir et à gérer.** Cette complexité tient à l'incertitude des débouchés extérieurs et à la volonté de renforcer la compétitivité du secteur sur les marchés mondiaux. Dans ce contexte, les mesures structurelles destinées à limiter le développement des capacités de production afin de garantir des prix couvrant les coûts de production ont suscité, de longue date, de vives critiques. Elles émanent à la fois des acteurs de l'industrie laitière et des grands producteurs, capables de poursuivre leurs investissements pour préserver leur avantage compétitif dans un contexte de concurrence internationale.

Deux exemples illustrent cette tension dans la détermination des volumes autorisés à la production et son influence sur les modalités de régulation du secteur laitier. Le premier est celui du Canada, où des offices de commercialisation du lait ont été créés dès la fin des années 1960 sur la base d'un compromis social garantissant « un niveau des prix à la production en lien avec l'évolution des coûts de production en échange d'un volume de production strictement ajusté aux besoins du marché intérieur » (*Gouin, 2004, p. 4*). Le second est celui de la CEE/UE, qui a instauré des quotas laitiers en 1984 afin de maîtriser les dépenses publiques dans un contexte de surproduction, avec une politique de prix minimums garantis qui était soutenue par des stocks publics de régulation et des subventions à l'exportation. Dès leur instauration, **les quotas européens ont été fixés à un niveau supérieur à la demande intérieure et progressivement élargis jusqu'à leur suppression en 2015** afin de soutenir la conquête des marchés internationaux. Cette orientation exportatrice a toutefois limité les effets de la gestion de l'offre sur les prix effectivement versés aux producteurs (*Poulsen 2025*).

À l'instar de la plupart des pays du Commonwealth et d'Europe du Nord, le Canada a historiquement mis en œuvre une gestion de l'offre dans plusieurs secteurs²⁹, en s'appuyant sur les offices de commercialisation comme mécanisme central (Jacobs et al. 2025). Les **offices de commercialisation** sont des institutions dotées de pouvoirs délégués par l'État, leur conférant le monopole de la mise en marché d'un produit agricole donné. Obligatoires pour l'ensemble des producteurs visés par leurs activités, ils s'interposent entre producteurs et acheteurs dans la commercialisation. Leur fonctionnement repose sur des contributions financières obligatoires de la part des producteurs, proportionnelles aux volumes livrés, et vise à organiser collectivement la mise en marché (Royer et al., 2014). Pour ce qui est du lait, en plus d'être chargés de la collecte et du transport, et de s'occuper du paiement aux producteurs, les offices ont pour principale fonction de négocier les prix et les conditions de vente avec les acheteurs. **Le dispositif de régulation du lait au Canada repose sur trois principes** fondamentaux (Gouin, 2004 ; Royer et al., 2014). Premièrement, **un quota global est fixé en fonction de la demande nationale**, puis réparti entre les juridictions provinciales qui allouent ensuite un quota individuel aux producteurs. Deuxièmement, **les producteurs laitiers sont financièrement responsabilisés quant à la gestion des surplus**, toute production hors quota n'étant pas rémunérée. Troisièmement, le **prix de soutien à la production est établi sur la base des coûts de production du lait**, calculés chaque année à partir d'une enquête menée auprès des producteurs de l'ensemble des provinces. Les conventions de vente, négociées dans chaque province entre les offices et les associations d'acheteurs sur la base du prix de soutien, définissent les conditions de mise en marché et de paiement du lait. Elles prévoient notamment que « les transformateurs paient leur matière première selon l'utilisation finale qu'ils en font. Ainsi, ils paient un prix du lait d'autant plus élevé qu'ils fabriquent des produits à plus haute valeur ajoutée » (Royer et al., 2014, p. 36). Ce dispositif est complété par un mécanisme de péréquation des prix qui prévoit que tous les producteurs reçoivent un même prix moyen.

Le système canadien de gestion de l'offre de lait, reposant sur les offices de commercialisation et sur des quotas de production ajustés à la demande intérieure, a permis de stabiliser les prix à la production et, contrairement à certaines hypothèses théoriques, n'a pas entraîné des coûts plus élevés pour les consommateurs (Gouin, 2004). À l'inverse, **dans les pays engagés dans une dérégulation du secteur laitier, les analyses empiriques montrent que les transformateurs et les distributeurs accroissent leurs marges, au détriment tant des producteurs que des consommateurs** (Avignon et Guigue, 2024 ; Gouin, 2004). Ces effets de la gestion de l'offre sur les relations entre les acteurs de filières et la répartition de la valeur ajoutée ont également existé avec les quotas laitiers européens.

Le volet laitier de la PAC reposait à l'origine sur un prix garanti fixé à un niveau suffisamment attractif pour encourager une forte croissance de la production. Le maintien de ce dispositif a entraîné l'accumulation de stocks publics et une hausse continue du coût de stockage. Afin d'y remédier, la CEE a instauré en avril 1984 un **système de contingentement de la production**. Ce mécanisme permettait de maîtriser rapidement les volumes produits et, par conséquent, de contenir les dépenses publiques consacrées au secteur laitier. Initialement prévu pour cinq ans, le régime des quotas laitiers a finalement perduré pendant trois décennies. Jusqu'à l'Accord de Luxembourg de 2003, le secteur laitier est resté relativement préservé des réformes majeures de la PAC (Gouin et Kroll, 2018). Puis, les réformes ont introduit une baisse progressive des prix d'intervention, partiellement compensée par des paiements directs, tout en prévoyant une augmentation graduelle des quotas. L'objectif était de réduire l'écart entre les prix européens et les prix mondiaux, et ainsi de limiter le coût des subventions à l'exportation. Le « bilan de santé » de la PAC en 2008 a confirmé la suppression des quotas, devenue effective en avril 2015, après

²⁹ Au Canada, le système de gestion de l'offre a été instauré dans les années 1970 pour les secteurs du lait, des œufs et de la volaille, afin de stabiliser les revenus agricoles. Dans le cas des grandes cultures, un office de commercialisation existait également pour le blé : le *Canadian Wheat Board* (CWB) fixait un prix basé sur les conditions globales du marché intérieur plutôt que sur les fluctuations du commerce international. Bien que soutenu par une majorité de producteurs, le CWB a été supprimé en 2012 sous la pression des accords commerciaux avec les États-Unis (Jacobs et al. 2025).

une nouvelle phase d'augmentations annuelles du quota global à partir de 2009 (Gouin et Kroll, 2018).

L'analyse de *Billows* (2025) montre que la dérégulation des marchés agricoles et la suppression des quotas laitiers européens ont renforcé le pouvoir de négociation de l'industrie laitière face aux producteurs. Son enquête sociohistorique menée en Normandie (France) met en évidence que **l'instauration des quotas avait, au contraire, consolidé la capacité des éleveurs à négocier collectivement les prix et les normes de qualité avec les transformateurs**. En établissant un contingentement de la production, les quotas avaient également instauré une concurrence entre laiteries pour attirer les producteurs, notamment les plus jeunes, afin d'éviter que leurs installations industrielles ne fonctionnent en sous-capacité. À l'inverse, **la suppression de ces dispositifs a fragilisé les négociations interprofessionnelles et ouvert la voie à une redéfinition des rapports de force au profit des laiteries, y compris coopératives**, qui ont pu imposer aux éleveurs des méthodes de production et des prix alignés sur leurs propres stratégies commerciales (*Billows* 2025).

L'orientation exportatrice de la politique agricole européenne dans le secteur laitier a engendré plusieurs effets négatifs. Dans certaines régions du monde, notamment en Afrique de l'Ouest, les importations de poudre de lait à bas prix en provenance de l'UE ont par exemple créé une concurrence déloyale pour les producteurs locaux et freiné le développement de l'élevage (*Levard et al.* 2025), pourtant crucial pour le renouvellement de la fertilité des sols.

Les coûts budgétaires publics liés à la régulation des marchés mise en œuvre au Canada sont jugés nettement inférieurs à ceux qu'impliquerait un scénario fondé sur le soutien aux revenus agricoles par des aides directes (Gouin, 2004), comme c'est le cas dans l'UE pour compenser le démantèlement du soutien par les prix.



Photo de Guillaume Jaillet sur Unsplash

Encadré 8 : Le système des transferts de droits à produire : un choix politique qui détermine l'évolution des structures agricoles

Si le contingentement des volumes a pour objectif premier de soutenir les revenus des producteurs par les prix à travers une gestion structurelle de l'offre, son application par l'allocation initiale de droits à produire pose immédiatement la question de leur transfert. Le choix du système qui encadre ces transferts entre producteurs conditionne en effet le rythme et la forme de la restructuration des exploitations agricoles. Dans ce cadre, le « droit à produire » devient un bien dont la valeur découle notamment de sa rareté relative, et cette valeur redéfinit la concurrence entre producteurs à travers leur capacité à acquérir des droits supplémentaires. Comme le souligne Gouin (1986, p. 31), « **le rythme du processus de concentration-élimination des exploitations dépendra** donc essentiellement des arbitrages qui résulteront de ces luttes [pour obtenir des droits à produire] et qui s'exprimeront au travers de la réglementation concernant la transmission des quotas ».

Deux logiques principales peuvent orienter le système de transfert des droits à produire (Barthélemy et David, 1999 ; Gouin, 1986). La première privilégie l'efficacité économique en favorisant la mobilité des droits : les quotas deviennent alors négociables entre producteurs sur un marché dédié, de manière à être alloués aux exploitations capables de les payer, censées être les plus performantes sur les marchés. La seconde repose sur un contrôle des structures agricoles à travers un encadrement administratif des transferts, soit par l'intermédiaire d'un organisme public chargé de la réallocation, soit en conditionnant le transfert de quotas à celui d'un autre actif de l'exploitation, tel que le foncier.

Cette distinction doit toutefois être nuancée par une analyse plus fine des dispositifs effectivement mis en œuvre³⁰. Ainsi, les modèles administrés, comme en France, ont accompagné l'agrandissement des structures laitières, notamment par le biais de programmes de cessation d'activité et de rachat de quotas (Gouin 1986), mais aussi par des règles de réattribution des droits à produire via les réserves départementales. Alimentées par des prélèvements obligatoires lors des transferts, ces réserves orientaient la redistribution des quotas vers des producteurs considérés comme prioritaires, c'est-à-dire dont la dimension économique était jugée compatible avec les objectifs de modernisation et de croissance de la productivité fixés par la politique agricole (Boinon, 2000). À l'inverse, certains modèles favorisant la mobilité des droits sur un marché dédié ont néanmoins intégré des mécanismes de régulation visant à contenir partiellement le rythme de concentration de la production laitière. Au Canada, par exemple, certaines provinces ont instauré un plafonnement de la valeur des quotas, dont l'augmentation significative constituait un frein à l'installation de nouveaux agriculteurs (Jacobs et al., 2025). Les processus de concentration des facteurs de production au sein des exploitations les plus productives ont toutefois touché l'ensemble du secteur, quel que soit le système de transfert des droits à produire retenu.

Aperçu des principaux dispositifs d'encadrement des transferts de droits à produire :

- **Rattachement au foncier** : lier le quota à la superficie foncière afin de limiter la mobilité des droits à produire et de contenir le rythme de restructuration des exploitations. Ce dispositif comporte toutefois un risque de capitalisation des droits dans la valeur foncière, notamment à travers des pratiques de pas-de-porte ;
- **Prélèvement sur les quotas transférés** : affecter une partie des quotas transférés à une réserve publique destinée à être réattribuée, notamment aux agriculteurs en installation. Les critères de réattribution définissent le profil des exploitations éligibles, en fixant par exemple des seuils de surface maximale ou minimale, ce qui oriente les méthodes de production et les niveaux de spécialisation attendus ;
- **Bornes territoriales** : encadrer géographiquement les possibilités de transfert pour assurer une répartition spatiale de la production, et éviter en particulier une concentration de l'élevage en plaine au détriment des zones de montagne ;
- **Encadrement des marchés des droits à produire** : limitation sur les volumes transférables par opération ou plafonnement de la valeur des droits, afin de contenir la captation de rentes par les cédants et/ou les propriétaires-bailleurs et le rythme de la concentration de la production dans des exploitations de plus en grandes.

³⁰ Dans le cadre limité de ce rapport, il n'est pas possible de présenter en détail la diversité des configurations nationales mises en place pour organiser les systèmes de transfert de droits à produire. Pour une analyse approfondie des principales interprétations nationales de la réglementation européenne en la matière, on pourra se reporter à l'ouvrage de Barthélemy et David (1999), également disponible en traduction anglaise chez Elsevier.

Si les dispositifs de gestion structurelle de l'offre permettent de stabiliser les revenus des agriculteurs, comme le montre l'exemple canadien, ils peuvent aussi contraindre la diversité des structures agricoles susceptibles d'accéder aux droits à produire. Les petites fermes orientées vers l'agroécologie et la vente directe se heurtent en particulier à la rareté et au coût des quotas, ainsi qu'aux seuils minimaux d'entrée (Mundler et al., 2020). À travers l'analyse des **politiques d'exemption de quotas et des programmes spécifiquement dédiés aux petites exploitations**, Mundler et al. (2020) soulignent que, bien qu'historiquement instaurée dans un contexte de modernisation agricole et d'instabilité des marchés, la gestion de l'offre au Canada est aujourd'hui confrontée à de nouveaux défis sociétaux. Les critiques actuelles ne remettent pas en cause la légitimité du système de quotas, largement reconnu pour sa stabilité, mais traduisent une demande croissante des consommateurs en faveur d'une plus grande diversité des modèles agroalimentaires. Pour lever certaines barrières au développement de fermes agroécologiques et à la diversification des activités, la réglementation de certaines provinces canadiennes prévoit des exemptions de quotas jusqu'à des seuils de production adaptés aux réalités économiques des petites structures agricoles, ainsi que des permis de produire spécifiquement destinés aux producteurs engagés dans la vente directe.

Maîtrise collective de l'offre par les organisations de producteurs

RÉCAPITULATIF	
Définition	Contingemment des volumes de production mis en œuvre par des OP afin de garantir des prix rémunérateurs. La maîtrise collective de l'offre par un contrôle des quantités, et aussi de l'origine et de la qualité des produits le cas échéant a été historiquement mise en œuvre pour plusieurs produits sous indication géographique.
Illustrations	• Limitation de la productivité laitière à l'hectare dans certaines filières fromagères sous AOP comme le Comté (Courgeau 2025) ; • Contrôle de l'offre par la définition de rendements maximum dans les principales appellations viticoles (Courleux 2025) ;
Points d'attention	• Importance de la dérogation aux règles européennes de la concurrence pour permettre aux OP de réguler l'offre et les prix (ECVC 2024) ; • La maîtrise de l'offre organisée collectivement par les producteurs à l'échelle des territoires doit être envisagée comme complémentaire aux dispositifs d'intervention publique déployés à des échelles plus larges (Jacobs et al. 2025) ; • Les soutiens financiers publics aux OP doivent être conditionnés à l'existence d'un contrôle démocratique effectif exercé par les producteurs eux-mêmes dans les processus décisionnels (ECVC 2024).

La maîtrise collective des volumes de production constitue un instrument central pour stabiliser les revenus des producteurs et garantir la qualité des produits dans la plupart des appellations d'origine³¹. « Au niveau français, on constate que seules les productions maîtrisées en volume, telles les grandes AOP viticoles et fromagères, génèrent du revenu pour les paysan·ne·s et de la qualité pour les consommateurs » (Ody 2025, p. 6). Dans la filière Comté, par exemple, la décision collective de réduire les volumes face à une baisse des ventes a permis de maintenir une rémunération des producteurs laitiers supérieure à la moyenne nationale, grâce à la concertation entre producteurs, transformateurs et affineurs au sein de l'interprofession (Courgeau 2025).

³¹ Pour engager la transition agroécologique, les limitations à l'hectare des rendements, de la charge de bétail ou de l'usage d'intrants tels que les engrais chimiques et les pesticides, déjà en vigueur dans plusieurs AOP, pourraient être généralisées à certaines filières (Voss 2025).

Encadré 9 : Le modèle norvégien de négociation des prix et de gestion de l'offre

Le modèle norvégien de gestion des marchés agricoles repose sur un partenariat institutionnalisé entre l'État et les deux principales OP – deux coopératives de producteurs représentant l'agriculture conventionnelle et les fermes de petite taille – pour définir les conditions de production, de prix et de régulation des volumes. Chaque année, un Accord Agricole est négocié entre ces OP et le gouvernement. Il fixe les prix cibles (objectifs de prix rémunérateurs), les quotas de production (depuis 1983) et les soutiens financiers, afin d'ajuster les conditions du marché intérieur en fonction des objectifs de souveraineté alimentaire, de maintien des fermes familiales et de protection de l'environnement.

Les coopératives agricoles sont chargées de la mise en œuvre concrète de ces accords.

Mandatées par l'État, elles ont l'obligation d'acheter la production de leurs membres et de réguler les volumes afin d'éviter les excédents, en recourant à divers outils tels que les quotas de production, la modulation des livraisons ou le stockage.

Ce partenariat assure aux producteurs une place centrale dans la régulation des marchés, leur permettant de négocier collectivement leurs conditions économiques face aux transformateurs et distributeurs. En contrepartie, l'État garantit des conditions de marché favorables – protection tarifaire et soutiens publics – en échange de la maîtrise des volumes par les OP. Grâce à une gestion concertée de l'offre, ce modèle a permis d'assurer la stabilité des revenus des producteurs, de maintenir une répartition territoriale équilibrée de l'élevage et de favoriser les systèmes herbagers.

Sources : Almas et Brobbakk 2012, *Jacobs et al.* 2025

Dans le secteur viticole, la maîtrise de l'offre demeure au cœur des dispositifs appliqués dans la majorité des aires d'appellation protégée, avec des rendements maximaux fixés dans les principales appellations (Courleux 2025). Plus largement, les **OP et les interprofessions sous AOP disposent, depuis la réforme de l'OCM en 2021, de la capacité juridique de gérer collectivement les volumes produits dans toutes les filières sous indication géographique**, comme c'était déjà le cas pour le vin, les fromages ou les jambons (Courleux 2025). Ce régime de régulation collective, qui a historiquement démontré son efficacité dans des cas emblématiques comme le Parmesan ou le Comté, a été élargi par de nouvelles **dérogations aux règles de la concurrence, permettant notamment aux interprofessions une meilleure entente sur les prix** (Courleux 2025 ; ECVC 2024). Au regard de ces expériences, il apparaît essentiel de renforcer le soutien financier aux OP et de faciliter leurs capacités de régulation collective à l'échelle des territoires.

2.2.3 Instruments de politique commerciale internationale

Les politiques de soutien aux revenus des agriculteurs par une régulation des marchés de produits agricoles perdent toute efficacité si elles ne s'accompagnent pas de mesures protectionnistes en matière de commerce international, les importations à bas prix exerçant sinon une pression constante à la baisse sur les marchés. **Deux justifications majeures du protectionnisme agricole peuvent être avancées : d'une part, la sécurité des approvisionnements alimentaires des populations, et d'autre part, le soutien des revenus et de l'emploi des agriculteurs, ces deux dimensions étant étroitement liées**³².

La dépendance aux marchés internationaux pour l'approvisionnement en denrées vivrières de base – produits vitaux par excellence – constitue un risque difficilement acceptable, dès lors que ces marchés se caractérisent par une forte instabilité des prix. Lors de situations exceptionnelles, comme la pandémie de Covid-19 ou la guerre en Ukraine, ces prix peuvent

³² Pour une analyse détaillée des débats sur le protectionnisme agricole, voir L. Roudart (2021).

fortement augmenter lorsque certains pays imposent des restrictions à leurs exportations. Les agricultures contemporaines présentent des niveaux de productivité du travail, de coûts de production et donc de compétitivité extrêmement inégaux, en raison de leurs écosystèmes originels et de leurs trajectoires historiques respectives³³. **Des mesures protectionnistes permettent de compenser, au moins partiellement, ces inégalités qui sont sources de distorsions³⁴ de concurrence, afin de soutenir les revenus et l'emploi agricoles.** À l'inverse, certaines politiques commerciales internationales, telles que les subventions à l'exportation pratiquées par l'UE jusqu'en 2021, accentuent ces déséquilibres en favorisant l'écoulement de produits à des prix inférieurs à leurs coûts réels de production – pratique communément qualifiée de dumping.

Malgré le discours dominant en faveur de la libéralisation des secteurs agricoles, de nombreux gouvernements continuent de protéger leurs agricultures par des mesures de politique commerciale internationale, telles que celles présentées ci-après³⁵. De plus, les évolutions politiques récentes indiquent que les disciplines de l'OMC ne constituent plus des obstacles aussi contraignants qu'auparavant pour refonder les politiques de régulation des marchés agricoles (Jacobs *et al.* 2025). Dans ce contexte, **une nouvelle organisation multilatérale visant la mise en œuvre d'un protectionnisme agricole concerté à l'échelle internationale** apparaît comme nécessaire pour coordonner des échanges agricoles qui, de toute évidence, resteront indispensables (Roudart, 2021). Une telle conception multilatérale du protectionnisme viserait à garantir la sécurité des approvisionnements alimentaires des différentes régions du monde en organisant les échanges sur des bases plus équitables. Une telle approche supposerait la mise en place de marchés communs agricoles, regroupant des pays aux niveaux de productivité comparables, protégés par des droits de douane adaptés. Elle devrait aussi intégrer des normes sociales, sanitaires et environnementales qui engagent la transition écologique et sociale, ainsi que des accords par produit entre principaux exportateurs et importateurs pour stabiliser les prix sur les marchés internationaux.

Restriction sur les volumes de produits importés

RÉCAPITULATIF	
Définition	Mesure consistant à limiter les importations de certains produits, soit de manière totale, soit au-delà d'un certain volume fixé pour une période donnée (quota d'importation). Les quotas peuvent prendre deux formes : (1) quotas absolus, qui fixent une quantité maximale d'importation au-delà de laquelle l'accès au marché est fermé jusqu'à la prochaine période définie ; (2) quotas tarifaires, qui permettent l'importation d'une quantité déterminée à droit nul ou réduit, tout en appliquant un tarif plus élevé aux volumes supplémentaires
Illustrations	Quotas d'importation appliqués par l'UE sur la plupart des produits agricoles. Les volumes et les droits de douane préférentiels font par ailleurs l'objet de négociations dans les accords de libre-échange (ex. Mercosur)
Points d'attention	La suspension temporaire des quotas d'importation afin de soutenir économiquement un pays tiers – comme cela a été mis en œuvre par l'UE pour les céréales en provenance d'Ukraine après le début de la guerre – peut fortement déstabiliser les producteurs locaux (Mamonova <i>et al.</i> 2025).

³³ Pour une présentation détaillée des ces questions, voir Mazoyer M., Roudart L., Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine, Seuil, 2002.

³⁴ Le mot « distorsion » n'a pas ici le même sens que dans la première partie du rapport. Dans cette première partie, il s'agissait du terme néolibéral désignant les distorsions de marché (voir sections 1.2.1 et 1.2.2). Ici, il s'agit de désigner le fait que les producteurs sont dans des conditions très inégales de concurrence, de par leurs contextes géographiques, techniques et institutionnels.

³⁵ Dans le cadre limité de ce rapport, et compte tenu du fait que les contributions au colloque ont porté principalement sur les instruments d'intervention sur les marchés intérieurs, les mesures de politique commerciale internationale sont présentées ici essentiellement sous la forme d'une recension.

Droits de douane variables

RÉCAPITULATIF	
Définition	Mécanisme de taxation des produits importés dont le taux s'ajuste automatiquement en fonction des fluctuations des prix sur les marchés internationaux pour compenser la différence entre un prix de seuil et le prix à l'international.
Illustrations	• Prélèvements variables de l'UE appliqués pour certaines denrées vivrières jusqu'à l'entrée en vigueur de l'AsA en 1995 ; • Appliqués sur les importations dans l'UE de tomates provenant du Maroc, sur la base de l'article 181 du règlement OCM) (Courleux 2025), avec un seuil de prix différent selon la saison de production en Europe.

Prix minimum d'entrée

RÉCAPITULATIF	
Définition	Mécanisme de régulation du commerce international qui consiste à fixer un seuil de prix en dessous duquel l'importation d'un produit agricole est interdite, pour protéger la production locale contre une concurrence à des prix inférieurs et encourager une meilleure rémunération du travail agricole dans le pays exportateur.
Illustrations	La Confédération paysanne (France) propose d'instaurer un prix minimum d'entrée pour les échanges intra-européens en raison de l'absence d'harmonisation des normes sociales et environnementales entre les États membres (Courgeau 2025). Cette proposition est reprise par ECVV qui plaide également pour une harmonisation des normes fiscales, sociales et environnementales au sein de l'UE (ECVV 2023).
Points d'attention	Le prix minimum d'importation peut engendrer une rente captée par l'entreprise exportatrice si la mesure n'est pas accompagnée d'un contrôle sur le prix réellement payé aux producteurs (Levard et Loyat 2018).

Barrières non tarifaires

RÉCAPITULATIF	
Définition	Mesures autres que les droits de douane mises en place pour limiter ou encadrer l'importation de produits agricoles. Elles incluent notamment les normes sanitaires, sociales et environnementales.
Illustrations	Application de barrières non tarifaires sur certains produits agricoles importés dans l'UE.
Points d'attention	Reconnaître le droit des peuples à définir leurs propres normes de qualité pour la production alimentaire constitue une condition essentielle à l'exercice de la souveraineté alimentaire. Lorsqu'elles sont appliquées aux importations, une vigilance particulière s'impose afin de ne pas porter atteinte à la souveraineté des pays tiers, que ce soit en imposant unilatéralement les normes européennes ou, à l'inverse, en appliquant uniquement les normes les moins exigeantes (ECVV 2023).

Taxation des exportations proportionnelle aux aides directes perçues

RÉCAPITULATIF	
Définition	Mesure consistant à taxer les produits agricoles qui sont exportés à un prix inférieur au coût moyen de production, lorsque ce prix est rendu possible par des paiements directs aux producteurs.
Illustrations	Proposition anti-dumping pour les denrées agricoles destinées aux pays tiers (ECVV 2023).

2.3 Aperçu des instruments de régulation des marchés fonciers agricoles

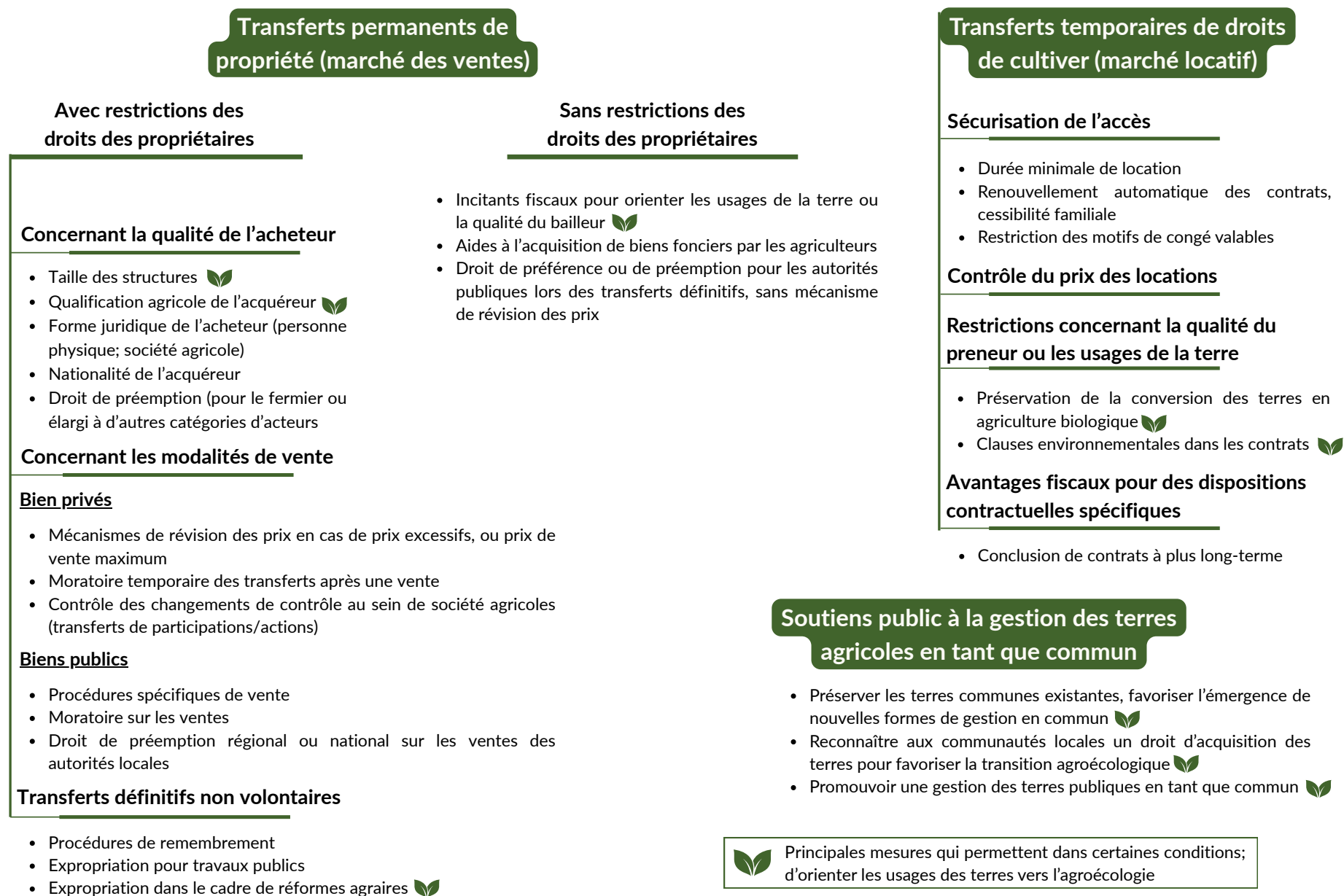
Pour engager la transition agroécologique et favoriser l'accès des agriculteurs à la terre, la réhabilitation des instruments publics d'intervention sur les marchés des produits agricoles parmi les mesures susceptibles d'être mobilisées pour réorienter la PAC, doit s'accompagner d'une réflexion sur la régulation des marchés fonciers³⁶. Aujourd'hui, **certains objectifs politiques de la Commission européenne – en matière de renouvellement générationnel dans l'agriculture ou d'ambition environnementale – ne peuvent être atteints sans une modification des modalités d'acquisition et de transferts de droits sur la terre** (Calo et al. 2025). Le statu quo actuel bénéficie à la consolidation des grandes exploitations productivistes et à la poursuite de la déprise agricole. La transition agroécologique suppose au contraire de repenser les politiques foncières afin de promouvoir un tissu fermes plus nombreuses et diversifiées, réparties sur l'ensemble des territoires agricoles européens.

La recension des mesures de régulation des marchés fonciers déployées dans plusieurs pays européens (voir Figure 2 ci-dessous) met en évidence plusieurs aspects essentiels à prendre en compte pour concevoir des politiques foncières engagées dans la transition agroécologique, parmi lesquels :

- les mesures relatives aux **transferts permanents** de propriété et celles concernant les **transferts temporaires** de droits de cultiver sont complémentaires : une dérégulation du marché des ventes peut exercer une pression sur le marché des locations et fragiliser les relations contractuelles entre bailleurs et agriculteurs, au détriment de ces derniers ;
- une politique dite « des structures », centrée principalement sur la régulation de la taille des exploitations et de leurs formes juridiques, doit être complétée par des instruments de politique capables d'**orienter les usages des terres** et les méthodes de production ;
- au-delà des interventions publiques sur les marchés acquisitifs et locatifs, des expériences de terrain montrent que la **gestion des terres agricoles en tant que commun**, à l'échelle locale, peut être renforcée par des politiques foncières élaborées à des échelles plus larges.



³⁶ Dans le cadre limité de ce rapport, et compte tenu du fait que les contributions au colloque ont porté principalement sur les interventions concernant les marchés des produits agricoles, les mesures de régulation des marchés fonciers sont présentées ici sous la forme d'une recension.

Figure 3 : Mesures de régulation des marchés fonciers agricoles

Conclusion générale

Les autorités de l'UE ont proclamé leur ambition d' « Autonomie stratégique ouverte » pour l'Europe : au-delà de la défense militaire, il s'agit de protéger les citoyens et de répondre aux menaces dans les secteurs économiques porteurs d'intérêts vitaux pour la population, tout en poursuivant des relations de commerce et de coopération avec des pays tiers.

Le secteur agricole et alimentaire est vital. Et, dans le contexte environnemental et géopolitique mondial actuel, toute une série de menaces pèsent sur ce secteur. La Politique agricole commune a un rôle fondamental à jouer pour structurer le pilier « Alimentation » de l'autonomie stratégique ouverte. Certains reprochent à la PAC son coût. Pourtant, il a représenté 1% seulement du produit national brut de l'UE pour la période 2014-2020 (Détang-Dessendre et Guyomard (dirs) 2020). La sécurité des approvisionnements alimentaires de la population européenne vaut bien ce coût.

Cependant, la PAC doit être refondée. Deux objectifs majeurs s'imposent dans ce contexte environnemental et géopolitique : l'autonomie alimentaire, et la transition agroécologique vers une agriculture durable. Dès lors, l'objectif de compétitivité-prix sur les marchés internationaux, mis en avant depuis longtemps mais largement contradictoire avec les deux objectifs précédents, doit être reconsidéré : très peu d'agriculteurs européens seraient en mesure d'exporter sur les marchés internationaux s'ils ne percevaient pas des aides publiques, car ils font face à la concurrence de producteurs d'autres régions du monde, où les coûts de production sont beaucoup plus faibles. De plus, la course à la compétitivité-prix ignore de nombreux coûts environnementaux et sociaux. Dans le cadre de l'autonomie stratégique ouverte, de nouvelles relations commerciales sont à négocier avec les pays tiers, sur un pied d'égalité avec ces pays.

En ce qui concerne la méthode générale de travail pour refonder la PAC, nous saluons l'initiative de la Présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen qui a lancé un « Dialogue stratégique » sur l'avenir de l'agriculture de l'UE, ce qui a conduit des acteurs diversifiés à débattre de ce sujet (European Commission 2024). Nous saluons également la volonté du Commissaire européen à l'agriculture et au développement rural, Christophe Hansen, de promouvoir de nouvelles manières de travailler : il s'agit de construire la confiance par la discussion et l'écoute entre différents types d'acteurs, d'entendre toutes les voix – celles des différentes catégories d'agriculteurs, des opérateurs des filières alimentaires, des représentants de la société civile à différentes échelles géographiques en Europe (Commission européenne 2025). L'élaboration de compromis politiques sera certainement difficile mais la future PAC doit relever d'une responsabilité largement partagée.

Lors de cette refondation, tous les outils de politique agricole doivent pouvoir être considérés, y compris les outils d'intervention publique sur les marchés. Depuis plus de trois décennies, ce type d'intervention a été très largement démantelé, au nom de la croyance dans les vertus du libre fonctionnement des marchés agricoles, fonctionnement néanmoins accompagné par la distribution d'aides directes pour soutenir les revenus agricoles.

Dans l'introduction de ce rapport, nous avons rappelé quelques constats largement partagés sur le secteur agricole dans l'UE. De plus, les agriculteurs sont devenus très peu nombreux, beaucoup sont âgés et n'ont pas de successeur. La première partie de ce rapport a montré que la préférence pour les aides directes découplées plutôt que des interventions publiques sur les marchés est très insuffisamment étayée. De plus, il est vraisemblable que cette préférence a encouragé le développement d'agricultures de ferme, par délégation, sans agriculteurs (Hervieu et Purseigle 2013). La deuxième partie de ce rapport a rappelé un bon nombre des instruments d'intervention publique sur les marchés agricoles. Depuis la flambée des prix sur les marchés internationaux en 2007/08, des pays de plus en plus nombreux utilisent ce type d'instrument, sans se préoccuper de l'Accord sur l'Agriculture de l'OMC.

Le néolibéralisme est mort (pour longtemps), la crise écologique est profonde. Compte tenu du nouveau contexte géopolitique et environnemental mondial, il est urgent de changer de PAC dès la période 2027-34, de renverser le mouvement de disparition des agriculteurs et de bifurquer vers des agricultures diversifiées et durables.



Photo de Nk Ni sur Unsplash

Bibliographie

Bibliographie de la partie 1 du rapport

- Andersson, F. C. (2004). Decoupling: The concept and past experiences. The Swedish Institute for Food and Agricultural Economics.
- Baujard, A. (2017). L'économie du bien-être est morte. Vive l'économie du bien-être. In Philosophie économique. Éditions Matériologiques.
- Beard, N., & Swinbank, A. (2001). Decoupled payments to facilitate CAP reform. Food Policy, 26(2), 121-145.
- Boussard. (2017). Les prix agricoles: nouveau dialogue sur le commerce des bleds. Éditions L'Harmattan.
- Boussard, J.-M., Gérard, F. & Piketty M.-G. (2008). Should Global Agriculture be Liberalized? CRC Press.
- Boussard, J.-M., & Benmehaia, A. M. (2025). The cobweb model: Old critics and recent developments. Journal of Economic Behavior and Organization (forthcoming).
- Bureau, J.-C. (2018). Vers une PAC renouvelée en soutien à une agriculture durable. Institut Jacques Delors, Policy Paper, 223, 19.
- Butault, J.-P. (dir) (2004). Les soutiens à l'agriculture: Théorie, histoire, mesure. INRA Éditions.
- Cahill, S. A. (1997). Calculating the rate of decoupling for crops under CAP/oilseeds reform. Journal of Agricultural Economics, 48(1-3), 349-378.
- Chatellier, V., & Guyomard, H. (2020). PAC et revenus agricoles. In Quelle politique agricole commune demain? Éditions Quae.
- Chatellier, V., Pidoux, M., Pouch, T., & Raffray, M. (dirs). (2025). Politiques agricoles Théories, histoires, réformes, expériences. Classiques Garnier.
- Commission européenne (2021). Plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise.
- Cordier, J., & Gohin, A. (2020). PAC et gestion des aléas. In Quelle Politique Agricole Commune demain ?, Éditions Quae.
- Cour des comptes européenne (2017). Le verdissement: Complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement.
- Courleux, F. (2019). Politique agricole commune, vers un acte III? L'économie politique, 82.
- Détang-Dessendre, C., & Guyomard, H. (dirs) (2020). Quelle politique agricole commune demain ? Éditions Quae.
- Dewbre, J., Antón, J., & Thompson, W. (2001). The Transfer Efficiency and Trade Effects of Direct Payments. American Journal of Agricultural Economics, 83(5), 1204-1214.
- Dewbre, J., & Short, C. (2002). Alternative Policy Instruments for Agriculture Support: Consequences for Trade, Farm Income and Competitiveness. Canadian Journal of Agricultural Economics, 50(4), 443-464.
- Friedman, M. (1953). Essays in positive economics. University of Chicago Press.
- Gardner, B. L. (1987). The economics of agricultural policies. MacMillan.

- Giraud, P.-N. (2020). 2. Sur la méthode de l'économie. Cahiers d'économie politique (Amiens), 77(1), 29-50.
- Gohin, A., Gorin, O., Guyomard, H., & Le Mouël, C. (1999). Interprétation économique, avantages et limites du principe de découplage des instruments de soutien des revenus agricoles. Notes et Études Économiques, 10, 9-37.
- Guerrien, B. (1989). La théorie néo-classique. Economica.
- Guerrien, B. (1993). L'Économie néo-classique. La Découverte, coll. Repères.
- Guyomard, H., Chatellier, V., Courleux, F., & Levert, F. (2007). La politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne: Quel avenir pour les droits à paiement unique? Conseil scientifique à la Conférence des Régions Périphériques Maritimes.
- Hennessy, D. A. (1998). The Production Effects of Agricultural Income Support Policies under Uncertainty. American Journal of Agricultural Economics, 80(1), 46-57.
- Hervieu, B., Purseigle, F. (2013). Sociologie des mondes agricoles. Éditions Armand Colin.
- Laffont, J.-J. (1988). Cours de théorie microéconomique. Vol 1: Fondements de l'économie publique. Economica.
- OCDE (2006). Decoupling: A Conceptual Overview. OECD Papers, 5(11), 1-31.
- OMC / GATT (1994). Accord sur l'agriculture (texte officiel).
- Parlement européen (2022). Renouvellement des générations dans les exploitations agricoles de l'UE de l'avenir.
- Roudart, L. (2018). Politiques agricoles et négociations internationales. In Encyclopaedia universalis.
- Roudart, L. (2023). Les crises d'accès à l'alimentation. In Encyclopaedia universalis.
- Samuelson, P. A. (1965). Professor Samuelson on Theory and Realism: Reply. The American Economic Review, 55(5), 1164-1172.
- Samuelson, P. A. (1982). L'économie. Éditions Armand Colin.

Bibliographie de la partie 2 du rapport

Contributions du colloque³⁷

- Alliot, C. et Dissaux, T. Étude sur la création de valeur et les coûts sociétaux du système alimentaire français : quels enseignements pour l'accès de toutes et tous à une alimentation saine et durable ?
- Belmonte, A.G., Arriola, A.G., Areta García, A., Santos, A., del Carmen Pérez, M., Quintero, C., Aldea, N., Irisarri, P., Bellido, D. Análisis práctico de la Ley de Cadena alimentaria en España. Reflexiones y propuestas para una regulación pública de la cadena alimentaria en la Unión Europea.
- Billows, S. The rise and fall of a regulated European dairy market: a meso-sociological perspective.
- Calo, A., Kay, S., Moreau, E. Regulating land markets to achieve the EU sustainability agenda.

³⁷ Le nom de l'organisation paysanne est uniquement mentionné lorsque tous les auteurs sont membres et que le texte constitue une note de positionnement. Toutes les contributions mentionnées ici, ainsi que la majorité des autres présentées lors du colloque, sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.eurovia.org/publications/56059/>.

- Courgeau, M. Contribution de la Confédération paysanne (France).
- Courleux, F. Après trente ans de dérégulation de la PAC, quels outils de régulation de marché devons-nous réhabiliter pour reconstruire la souveraineté alimentaire européenne ?
- Hadj-Aïssa, H. Les lois Egalim : forces, faiblesses et modèles alternatifs pour une meilleure rémunération des producteurs et une transition agroécologique réussie.
- Jacobs, N., Colombant, S., Vriezen, R., Clapp, J., De Schutter, O., Goita, M., Guttal, S., Hilmi, A., Mooney, P., Patel, R., Jomo, S. Re-evaluating the role of marketing boards and public stockholding programmes in response to the global food security and farming crises.
- Levard, L., Gazdallah, F., De Waegeneer, B. Prix non rémunérateurs et effets de dumping sur les marchés du Sud global : comment établir des conditions de marchés plus justes en Europe et en Afrique de l'Ouest dans la filière lait ?
- Maass, H. Shaping future CAP post-2027. Connections between CMO and other CAP elements. Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft E.V. (Allemagne).
- Madeline, L. Proposition de la Fédération Nationale d'Agriculture Biologique (France).
- Mamonova, N., Spiewak, R., Bilewicz, A., Chęcińska, K., Sălcudean, M., Velicu, I., Gonda, N., Bori, P.J. Seeds of Discord: Central and Eastern European farmers' protests against the influx of Ukrainian grain.
- Matthysen, J. The potential of the Unfair Trading Practices Directive to address abuses of power. Oxfam (Belgique).
- Müller, B. et Bonzi, B. Et si la démocratie régulait les marchés ? Les prix dans la Sécurité Sociale étendu à l'alimentation.
- Ody, M. Les quantum ou « prix différenciés » : une proposition de politique agricole à revisiter.
- Poulsen, K. Reforming the European Dairy Sector: Challenges and Pathways Forward. European Milk Board.
- Voss, B. Cost-covering producer prices instead of premiums! For more fairness on the agricultural markets. AgrarBündnis (Allemagne).
- Weber, I.M. et Schulken, M. Towards a Post-neoliberal Stabilization Paradigm for an Age of Overlapping Emergencies: Revisiting International Buffer Stocks Based on the Case of Food.

Autres publications

- Avignon, R. et Guigue, E. (2024). Prix planchers dans les filières agroalimentaires : une mesure d'efficacité ? Les notes de l'institut des politiques publiques, 112.
- Barthélemy, D. et David, J. (dir.). (1999). L'agriculture européenne et les droits à produire. INRA.
- Boinon, J.-P. (2000). La propriété des droits à produire : une comparaison France - Royaume Uni. Économie rurale, 260(1), 97-109.
- Chatelier, V. et Guyomard, H. (2020). PAC et revenus agricoles. Dans C. Détang-Dessendre et H. Guyomard (Dir.), Quelle politique agricole commune demain? (p. 43-61). Éditions Quæ.
- Commission européenne (2025). Une vision pour l'agriculture et l'alimentation œuvrer ensemble pour un secteur agricole et alimentaire européen attractif pour les générations futures. Disponible à l'adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0075>, consulté le 12 juin 2025.

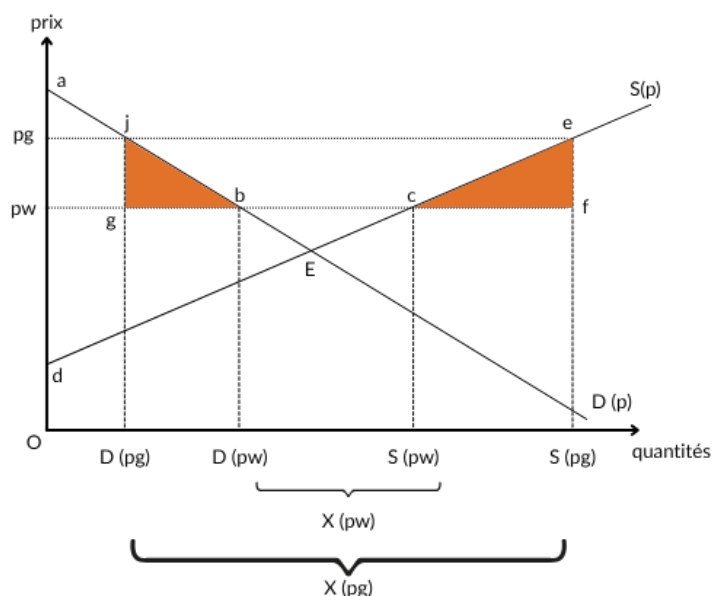
- Courleux, F. et Liorit, D. (2016). De la tenure héréditaire à la protection du fermier. Analyse historique comparée des régimes fonciers agricoles dans six pays européens. Les Cahiers du Pôle Foncier.
- Détang-Dessendre, C. et Guyomard, H. (dir.). (2020). Quelle politique agricole commune demain? Éditions Quæ.
- ECVC (2023). Placer la régulation des marchés au cœur des débats de la PAC. Coordination européenne La Via Campesina. Bruxelles. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2023/11/ECVC-2023-Market-Regulation-FRA.pdf>, consulté le 30 mai 2025.
- ECVC (2024). La priorité de la prochaine PAC doit être une révision de l'Organisation commune des marchés pour construire la souveraineté alimentaire européenne. Coordination européenne La Via Campesina. Bruxelles. Disponible à l'adresse suivante : https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2024/09/2024-08-FR-Recommandations-OCM_ECVC.pdf, consulté le 30 mai 2025.
- European Commission (2024). Strategic Dialogue on the future of EU agriculture: A shared prospect for farming and food in Europe. Disponible à l'adresse suivante : https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/171329ff-0f50-4fa5-946f-aea11032172e_en?filename=strategic-dialogue-report-2024_en.pdf&prefLang=fr, consulté le 30 août 2025.
- FIAN (2025). Sécurité sociale de l'alimentation en Belgique : modélisation d'une utopie réalisation et transformatrice. FIAN Belgique. Disponible à l'adresse suivante : https://www.fian.be/IMG/pdf/etude_ssa-web.pdf, consulté le 21 août 2025.
- Gouin, D.-M. (1986). Contingentement laitier et transfert de quotas: le débat au Canada et dans la C.E.E. *Économie rurale*, 175(1), 28-35.
- Gouin, D.-M. (2004). La gestion de l'offre dans le secteur laitier, un mode de régulation toujours pertinent. Groupe de recherche en économie et politique agricoles. Département d'économie agroalimentaire et des sciences de la consommation. Université Laval. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique/v2/AffichageFichier.aspx?idf=10971>, consulté le 25 août 2025.
- Gouin, D.-M. et Kroll, J.-C. (2018). La régulation laitière face à la volatilité des marchés – États-Unis, Nouvelle-Zélande, Canada, France, Suisse. *Économie rurale*, 364(2), 13-30.
- Guyomard, H., Stickel, M., Détang-Dessendre, C., Soler, L.-G., Aubert, P.-M., Carpentier, A., Catallo, A., Dupraz, P., Gaigné, C., Régnier, E., Thoyer, S. (2024), Research for AGRI Committee – The next reform of the CAP: The variables in the equation. European Parliament, Policy Department of Directorate for Regional Development, Agriculture and Fisheries Policies, Bruxelles. Disponible à l'adresse suivante : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/759316/CASP_STU\(2025\)759316_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/759316/CASP_STU(2025)759316_EN.pdf), consulté le 12 juin 2025.
- Kirsch, A. et Olsommer, W. (2022). Protéger le chiffre d'affaires des agriculteurs : une priorité américaine. *Agriculture Stratégies*. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.agriculture-strategies.eu/2022/09/protéger-le-chiffre-daffaires-des-agriculteurs-une-priorite-americaine/>, consulté le 14 août 2025.
- Kirsch A. (2024). Les aides contracycliques américaines, plus efficaces que les prix planchers ? *Agriculture Stratégies*. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.agriculture-strategies.eu/wp-content/uploads/2024/03/Les-aides-contracycliques-americaines-plus-efficaces-que-les-prix-planchers-vf.pdf>, consulté le 14 août 2025.

- Levard L. et Loyat J. (2021). Régulations des marchés et des prix agricoles. Urgence Transformation Agricole et Alimentaire. Disponible à l'adresse suivante : <https://utaadotfr.wordpress.com/wp-content/uploads/2021/11/utaa-nt4-reg-marches-prix-2.pdf>, consulté le 12 juin 2025.
- Mundler, P., Gouin, D.-M., Laughrea, S. et Ubertino, S. (2020). Is Canada's Supply Management System Able to Accommodate the Growth of Farm-direct Marketing? A Policy Analysis. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 9(3), 261-279.
- Vranken, L., Tabeau, E., Roebeling, P. et Ciaian, P. (2021). Agricultural land market regulations in the EU Member States. European Commission and JRC.
- Roudart, L. (2003). Les politiques agricoles au risque des négociations internationales. *Raison présente*, 148(1), 43-61.
- Roudart, L. (2018). Politiques agricoles et négociations internationales. *Encyclopaedia universalis*.
- Roudart, L. (2021). Pour un protectionnisme agricole concerté à l'échelle internationale. *Défis Sud*, 138, 4-12.
- Royer, A., Couture, J.-M. et Gouin, D.-M. (2014). Démantèlement et pérennité des offices de commercialisation : une question de paradigme ?. *Économie rurale*, 341(3), 25-40.
- Trouvé, A. et Bazin, G. (2018). La politique agricole commune: un compromis européen en crise. Dans G. Chouquer et M.-C. Maurel (dir.), *Les mutations récentes du foncier et des agricultures en Europe*. Presses universitaires de Franche-Comté, p. 99-112.

Annexe 1

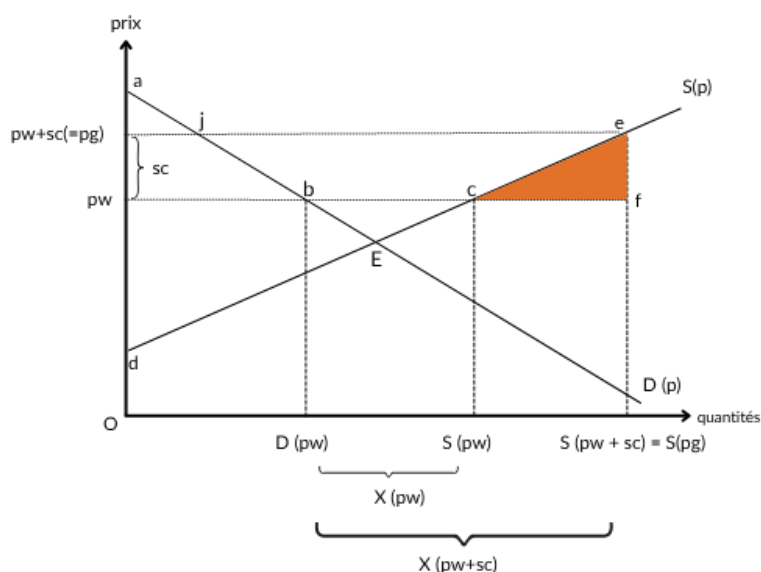
NB : les trois graphiques ci-dessous sont extraits de l'article intitulé "Interprétation économique, avantages et limites du principe de découplage des instruments de soutien des revenus agricoles", A. Gohin, O. Gorin, H. Guyomard, C. Le Mouél, 1999.

Graphique 1 : Effets d'un prix garanti aux producteurs pour un bien agricole homogène



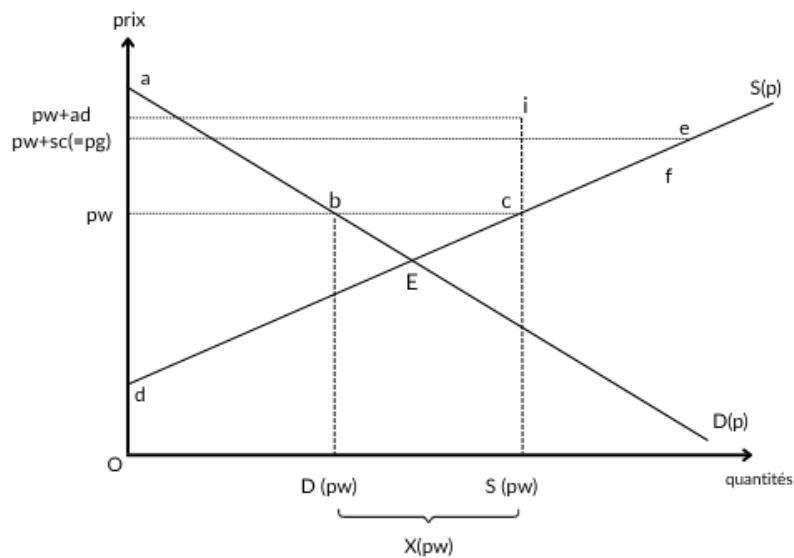
- p_w : prix mondial
- p_g : prix garanti
- $S(p)$: courbe d'offre (croissante avec le prix)
- $D(p)$: courbe de demande (décroissante avec le prix)
- $D(p_g)$: quantité demandée au prix garanti
- $D(p_w)$: quantité demandée au prix mondial
- $S(p_w)$: quantité offerte au prix mondial
- $S(p_g)$: quantité offerte au prix garanti
- $X(p_w)$: quantité exportée au prix mondial
- $X(p_g)$: quantité exportée au prix garanti

Graphique 2 : Effets d'une subvention couplée aux volumes produits



sc : subvention couplée (montant égal à la différence entre prix garanti dans le graphique 1 et prix mondial)

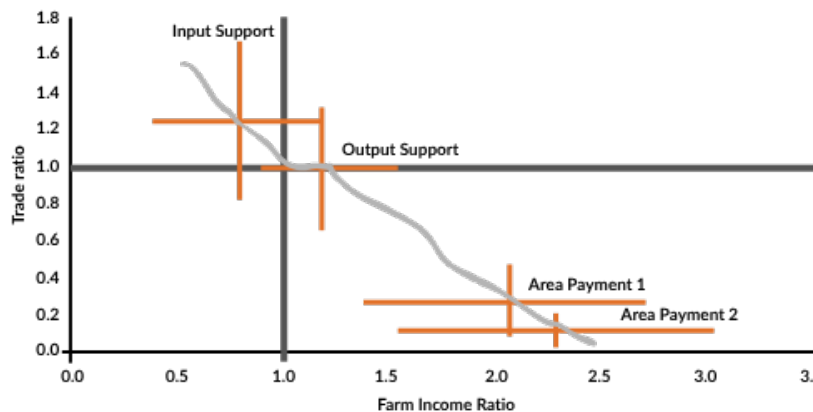
Graphique 3 : Non-effets d'une subvention dé耦lée



ad : aide directe forfaitaire aux producteurs.

Annexe 2

Graphique 4 : Synthèse graphique des résultats obtenus par Dewbre et al. (2001).

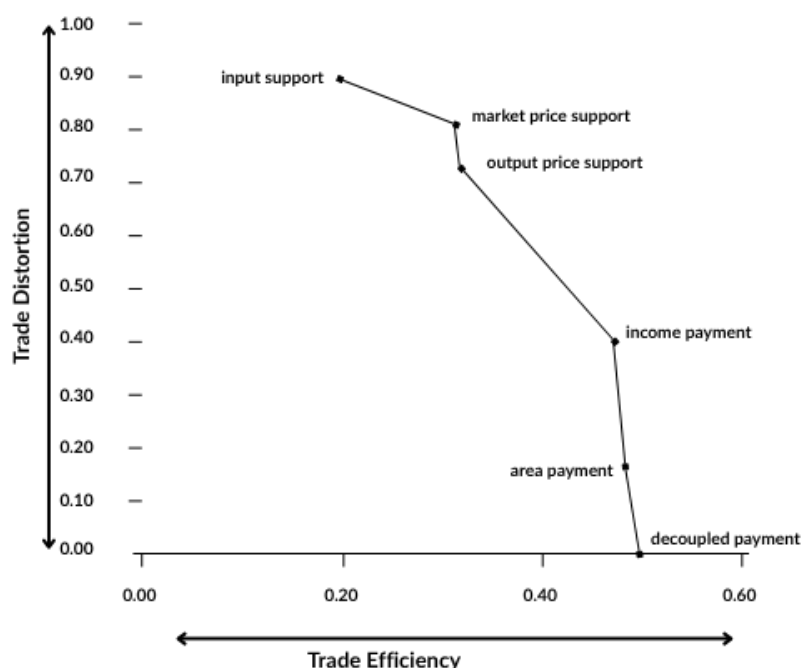


Note: for each category of support, the crosses intersect at the mean ratios of the impacts of that support relative to the market price support effects. The endpoints of the crosses are at the mean plus or minus one deviation. The distribution of impact ratios of each category of support cover 100 simulations for each of the five countries and for each of the two years (e.g., 1000 simulations)

Source : Dewbre, J., Antón, J., & Thompson, W. (2001). The Transfer Efficiency and Trade Effects of Direct Payments. *American Journal of Agricultural Economics*, 83(5), 1204-1214.

D'après ce graphique, en matière de transfert de revenu aux agriculteurs, les aides basées sur la superficie sont plus efficaces que les aides couplées à la production, qui sont plus efficaces que le soutien des prix de marché, qui est lui-même plus efficace que les aides au titre de l'utilisation d'intrants ; en matière d'effets sur le commerce, les aides au titre de l'utilisation d'intrants ont plus d'effets que le soutien des prix de marché et que les aides couplées à la production (ces deux derniers outils ayant des effets du même ordre de grandeur), qui ont plus d'effet que les aides basées sur la superficie.

Graphique 5 : Synthèse graphique des résultats obtenus par Dewbre et Short (2002).



Source : Dewbre, J., & Short, C. (2002). Alternative Policy Instruments for Agriculture Support: Consequences for Trade, Farm Income and Competitiveness. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 50(4), 443-464.

Les résultats indiqués dans ce graphique sont similaires à ceux du graphique précédent pour les mêmes outils de politique agricole. Les deux autres outils testés ici, à savoir les aides au titre des revenus et les aides forfaitaires (découplées), se positionnent comme suit : elles ont une efficacité en matière de transfert de revenu qui est proche de celle des paiements au titre de la superficie ; pour ce qui est des effets sur le commerce, les aides forfaitaires sont considérées comme ayant des effets nuls, les aides au titre des revenus ont des effets se situant entre ceux des aides au titre de la superficie et ceux des aides couplées à la production.

Repenser la régulation des marchés agricoles pour la transition agroécologique en Europe

La Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne (UE) fait l'objet de vives controverses. Or, les incertitudes et les risques qui pèsent sur la production agricole et sur l'alimentation des populations, dans l'UE et ailleurs dans le monde, se font de plus en plus menaçants. La sécurité des approvisionnements alimentaires de la population européenne ne peut plus être tenue pour acquise.

Dans ce contexte, la Coordination européenne Via Campesina, l'Université libre de Bruxelles et l'International Institute of Social Studies de l'Université Erasme de Rotterdam ont organisé un colloque international les 3 et 4 mars 2025 à Bruxelles. Il s'agissait de réfléchir, de manière transdisciplinaire et interdisciplinaire, sur les leçons à tirer des succès, des échecs et des revers des politiques de régulation des marchés agricoles, en Europe et dans d'autres régions du monde, par le passé et actuellement.

La première partie de ce rapport rappelle brièvement comment la PAC a évolué depuis 1992 : le passage du soutien des prix de marché à titre principal aux aides directes puis aux aides directes découplées a constitué une rupture majeure. Ensuite, cette partie passe en revue les motifs de l'intervention publique dans le secteur agricole selon un certain courant de l'Économie publique. Puis, elle traite des aides directes découplées par comparaison avec d'autres outils de soutien des revenus agricoles : soutien des prix de marché, aides couplées à la production, aides basées sur la superficie, aides basées sur l'usage d'intrants variables, aides forfaitaires sur base historique.

Les travaux économiques référencés dans cette première partie ne fournissent aucun argument suffisamment étayé pour préférer les aides directes découplées au soutien des prix de marché. Certains de ces travaux concluent que des aides couplées à la production sont plus efficaces que des aides directes découplées quand des externalités positives croissent avec la production. Et des travaux font ressortir que le soutien des prix de marché ainsi que certaines aides couplées, quand ils sont combinés avec des quotas, peuvent avoir des effets équivalents à des aides forfaitaires. Par ailleurs, des travaux de sociologie agricole conduisent à penser que les aides directes découplées ont encouragé le développement d'agricultures de firme, par délégation, sans agriculteurs.

La seconde partie du rapport dresse un panorama des instruments de régulation des marchés agricoles pouvant être utilisés pour promouvoir la transition agroécologique, garantir des revenus décents aux agriculteurs et recréer des conditions socioéconomiques favorables à l'installation agricole. Dans cette perspective, la réhabilitation d'une politique de soutien des prix payés aux agriculteurs pour certains de leurs produits est essentielle. Une telle politique doit être articulée à des mécanismes de gestion de l'offre afin de prévenir la surproduction, et être cohérente avec les politiques de commerce international.

La PAC actuelle, qui soutient les revenus agricoles par des aides découplées sans orientation explicite, encourage l'expansion des grandes exploitations productivistes et la poursuite de la déprise agricole. La transition agroécologique suppose au contraire de promouvoir un tissu de fermes plus nombreuses et diversifiées, réparties sur l'ensemble des territoires agricoles européens. Pour être en mesure de s'engager dans des pratiques agricoles durables, qui comportent des risques élevés dans un premier temps, les agriculteurs doivent obtenir des prix qui couvrent leurs coûts de production. Sinon, ils ne peuvent pas prendre ces risques.

Les mesures de politique agricole permettant d'anticiper les déséquilibres sur les marchés, et de prévenir autant que possible l'émergence de crises, sont variées. Il est important qu'elles s'inscrivent dans une logique de partenariat avec les organisations de producteurs, à différentes échelles d'actions. De telles politiques sont aujourd'hui mises en œuvre dans de nombreux pays parmi lesquels l'Inde, le Canada ou la Norvège. Des analyses empiriques de systèmes de prix garantis couvrant les coûts de production du lait combinés à une gestion de l'offre démontrent que ces politiques n'entraînent pas nécessairement des coûts plus élevés pour les consommateurs. À l'inverse, la dérégulation des marchés peut conduire les acteurs de l'aval des filières à augmenter leurs marges, au détriment tant des producteurs que des consommateurs.

Le néolibéralisme est mort, la crise écologique est profonde. Compte tenu du nouveau contexte géopolitique et environnemental mondial, il est urgent de changer de PAC dès la période 2027-34, de renverser le mouvement de disparition des agriculteurs et de bifurquer vers des agricultures diversifiées et durables.