

ANALYSE

Face à l'instabilité des prix des produits agricoles, quels outils de gouvernance dans les pays industrialisés ? *L'expérience canadienne*

Les décisions de production des agriculteurs sont particulièrement sensibles au risque de prix. Or, au cours de la prochaine décennie, les prix agricoles devraient s'établir à des niveaux nettement supérieurs, en moyenne, à ceux de la décennie précédente et les cours seront marqués par une forte volatilité. Dans ce contexte, les instruments de gestion de ce type de risques constituent des filets de sécurité importants pour le revenu des agriculteurs. À cet égard, le Canada, au-delà de ses différends avec l'Union européenne à l'OMC, offre une expérience intéressante : la gestion des risques de l'entreprise y est depuis de nombreuses années un des piliers des politiques agricoles fédérales.

Au cours des deux dernières années, les cours des matières premières agricoles ont connu des variations importantes sur le marché mondial. Cette situation affecte le rythme de développement des agricultures puisque l'instabilité¹ des prix continue à rendre aléatoire le revenu des agriculteurs, donc plus problématiques les décisions de production des entreprises. Dans ce contexte, on peut se demander :

- quels seront les facteurs déterminants de cette instabilité dans les prochaines années ?
- comment les entrepreneurs agricoles des pays industrialisés appréhendent-ils cette instabilité ?
- quelles sont les stratégies à la disposition des différents acteurs du système alimentaire (les entreprises agricoles, les filières ainsi que les pouvoirs publics) pour réduire l'instabilité des prix des produits agricoles ou en limiter les effets, sachant qu'une trop forte instabilité désorganise la capacité d'approvisionnement des agricultures ?

L'instabilité des prix des produits agricoles sur le marché mondial : une donnée permanente

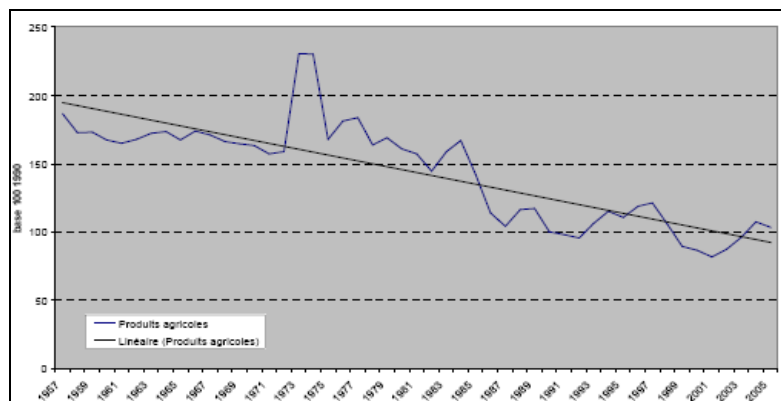
Selon les dernières perspectives agricoles de l'OCDE et de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)², les prix des produits agricoles devraient fléchir par rapport à leurs récents niveaux records mais pourraient, sur les dix prochaines années, se maintenir au-dessus de leur valeur moyenne de la décennie passée tout en étant fortement instables.

(1) Le mot instabilité est utilisé dans un sens générique et couvre la volatilité.

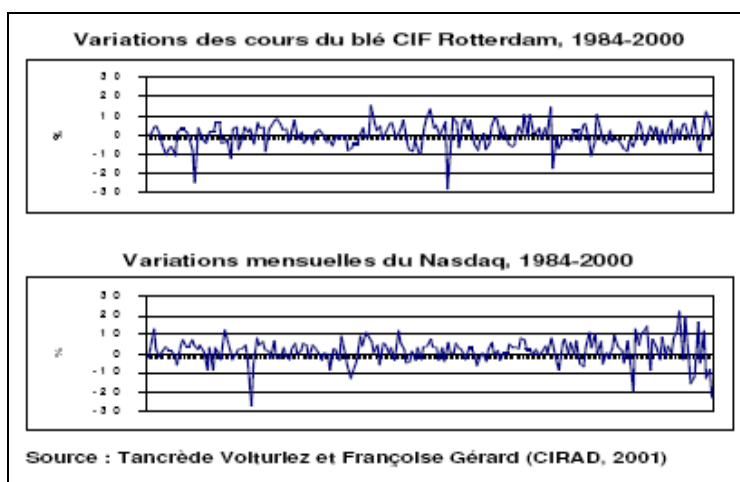
(2) Cf. *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2008-2017* : <http://www.fao.org/es/esc/common/ecg/550/fr/AgOut2017F.pdf>

L'instabilité des prix des produits agricoles constitue une tendance observée sur le long terme

Si la fluctuation récente des prix sur le marché mondial semble inhabituelle, elle l'est moins dès qu'on se place dans une perspective de long terme (*graphique 1*).

Graphique 1 – Évolution des cours réels des produits agricoles 1957-2005³

Dans le passé, avec une situation d'offre relativement abondante par rapport à une demande croissante, **l'instabilité des prix reflétait d'abord les réactions face à une offre fluctuante inhérente** aux aléas climatiques ou sanitaires. T. Voituriez et F. Gérard⁴ ont mis en évidence le fait que la volatilité des prix des biens agricoles est tout à fait comparable à celle des prix des actifs financiers (*graphique 2*).

Graphique 2 : Évolution du prix mondial du blé (prix des EU rendu CAF⁵ Rotterdam) et du cours du Nasdaq de 1984 à 2000

L'instabilité actuelle des prix semble également liée aux nouvelles dynamiques des marchés qui entraînent notamment des pressions plus fortes de la demande et une plus grande interférence avec le marché financier.

L'instabilité des prix sur les marchés agricoles devrait se poursuivre

Les fluctuations des prix sur les marchés agricoles pourraient s'amplifier à l'avenir sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs externes ou internes aux systèmes alimentaires (*tableau 1*).

(3) CERI : Dynamique des prix agricoles – Synthèse des exposés et des débats du séminaire du 7 juin 2005, p. 7 - <http://www.ceri-sciencespo.com/archive/sept05/synthesevf.pdf>.

(4) T. Voituriez et F. Gérard, « La controverse sur la volatilité des marchés financiers peut-elle s'appliquer aux marchés des matières premières agricoles ? », Colloque organisé par la SFER, 6-7 février 2001, Paris.

⁵ CAF : coût, assurance, fret (CIF en anglais).

Tableau 1: Les facteurs clés de tension sur les prix des produits agricoles

Les facteurs externes au système alimentaire
<p>1. L'instabilité des taux de change : les fluctuations des taux de change des pays exportateurs, celles de la monnaie de référence pour les échanges internationaux (le dollar américain⁶), voire la concurrence entre le dollar US et l'euro pour être cette monnaie de référence, sont sources d'instabilité des prix</p> <p>2. Le réchauffement climatique : la plus forte variabilité des conditions climatiques se conjuguant aux aléas climatiques et sanitaires entraînerait une plus forte variabilité de la production</p> <p>3. Une tendance à la hausse des prix de l'énergie, avec forte volatilité : une production de plus en plus coûteuse tout au long de la filière et une diminution de l'offre alimentaire au profit des agrocarburants pèseront à la hausse sur les prix alimentaires</p> <ul style="list-style-type: none"> - 4. Les politiques de libéralisation du commerce international, face à la nature erratique des marchés agricoles et la réduction de la protection des marchés, exposeront directement les producteurs au marché et à ses fluctuations⁷
Les facteurs internes au système alimentaire
<p>1. Liés à la demande</p> <p>1.1. Une forte croissance prévisible de la demande alimentaire mondiale liée à l'augmentation de la population et aux changements des habitudes alimentaires suite à une amélioration du niveau de vie (plus de produits carnés) et couplée à l'inélasticité de cette demande, exercera une pression à la hausse sur les prix des produits agricoles et accroîtra la volatilité des prix</p> <p>1.2. La dissymétrie dans la transmission des prix, tout au long de la chaîne alimentaire, avec des distributeurs qui fonctionnent davantage selon les prix du marché qu'avec des contrats à long terme, risquera de se traduire, dans le cas d'une variabilité grandissante des prix à la production, par un rétrécissement des marges des producteurs</p> <p>2. Liés à l'offre</p> <p>2.1. L'intégration croissante des préoccupations environnementales par les entrepreneurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - amène à utiliser de nouvelles pratiques plus risquées - et, parce qu'elles minimisent les stratégies d'assurances (traitements de sécurité), entraînera vraisemblablement un ralentissement dans l'évolution des rendements et des approvisionnements d'où une tension sur les prix face à une demande soutenue <p>2.2. L'accroissement de la production pour des fins non alimentaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la volonté politique d'une essence renouvelable (les agrocarburants), associée au développement de l'alimentation animale pour répondre au changement des habitudes alimentaires, exercera une pression à la hausse sur les prix des produits agricoles <p>3. Liés aux marchés</p> <p>3.1. La place des marchés à terme des produits agricoles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la jonction entre les marchés financiers et les marchés des matières premières, alors que les produits agricoles n'y occupent qu'une place marginale où les acteurs financiers détiennent une position plus importante que les acteurs commerciaux, pourrait amplifier la volatilité des prix⁸ <p>3.2. Le maintien des stocks à des niveaux bas :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la diminution des stocks, qu'elle soit imputable à un resserrement des marchés ou à une moindre présence gouvernementale dans la régulation des marchés, associée à la faible part des marchés mondiaux des produits agricoles par rapport à la production, sera propice à une aggravation de la volatilité des prix des produits agricoles

Si l'instabilité des prix des produits agricoles fait depuis longtemps partie du paysage agricole, la conjonction de ces facteurs, à la fois conjoncturels et structurels, pourrait la renforcer. Dans les années à venir, les tensions entre l'offre et la demande s'accroîtraient, provoquant des déséquilibres préjudiciables à la stabilité des prix agricoles. **L'exposition des agricultures à ces variations augmentera en conséquence.** Pour certains économistes, le remède passe par une plus forte libéralisation des échanges pour réduire de façon significative la volatilité des prix, tandis que d'autres, considérant que les marchés agricoles sont par nature fluctuants (demande rigide), prônent de nouveaux mécanismes de régulation. Mais qu'en est-il pour l'entrepreneur agricole, premier concerné par cette dynamique ?

(6) La part des \$ US dans la facturation des échanges est supérieure au poids des États-Unis dans le commerce extérieur. Ainsi, les pays d'Asie facturent environ 75 % de leurs exportations et 65 % de leurs importations en dollars. Source : *Alternatives économiques*, n° 272, septembre 2008, dossier : l'euro peut-il détrôner le dollar ?, p. 54-60.

(7) B. Bachelier, « Le nouveau contexte du développement de l'agriculture dans le monde », *Les dossiers Farm*, juin 2008, p. 11.

(8) Si la volatilité sur les marchés boursiers affecte uniquement l'investissement financier, celle sur les marchés des matières premières agricoles impacte directement les conditions de vie de populations entières. Cf. C. Mollière, « Matières premières agricoles (1^{re} partie) : Nouvelle donne planétaire et volatilité accrue des prix », in *CA Éclairages*, n° 124, juillet 2008, p. 12.

Comment l'entrepreneur agricole appréhende-t-il l'instabilité des prix des produits agricoles ?

Plusieurs éléments tels que la situation de l'entrepreneur agricole, sa perception de l'évolution du système alimentaire, ses points de repère pour décoder cette instabilité, conditionnent l'appréhension de cette réalité.

Les entrepreneurs ont besoin de lisibilité à long terme

Les dynamiques d'affaires des entrepreneurs agricoles sont multiples et très inégales tant en fonction des finalités personnelles poursuivies (recherche d'efficacité, mode de vie, etc.) que du type de production, des structures de l'entreprise ou encore des niveaux de rentabilité. Mais de façon générale, **les entrepreneurs recherchent un revenu stable et satisfaisant** leur permettant de vivre et de raisonner à long terme le développement de leur entreprise, puisque les transitions d'un système de production à un autre sont des processus longs pouvant s'étendre sur plusieurs années. **Les préoccupations de l'entrepreneur gravitent donc autour de la stabilité du revenu et des prévisions des cours des différents produits avec, de préférence, des prix couvrant les coûts de production pour assurer la pérennité de l'entreprise.**

En toile de fond, des agricultures industrialisées de plus en plus interdépendantes

Les agricultures des pays industrialisés ont évolué, au cours des dernières décennies, dans **un contexte d'interdépendance de plus en plus forte** tant avec les autres maillons de la chaîne alimentaire qu'avec les autres agricultures ou les autres secteurs économiques :

- les agriculteurs sont devenus fournisseurs d'intrants aux industries agroalimentaires (IAA) : en France, 70 % des produits agricoles transitent par les IAA ;
- le prix des produits agricoles diminue en valeur réelle parallèlement au progrès de la productivité et représente une part de plus en plus faible dans le prix du produit alimentaire, moins de 20 %⁹ ;
- l'augmentation soutenue des échanges commerciaux semble la seule voie de croissance : depuis le début des années 1980, le commerce international des produits agricoles et alimentaires a été multiplié par cinq¹⁰ ;
- la libéralisation des échanges commerciaux, à travers l'OMC, a conduit à une réduction de la protection et de la stabilisation des marchés internes.

S'il est porteur d'opportunités de développement, ce nouvel environnement d'affaires accroît tout à la fois le sentiment de dépendance et l'insécurité liée à l'exposition plus forte aux risques du marché.

Le marché international, un lieu d'observation ambigu pour les entreprises

Quand on parle d'instabilité des prix des produits agricoles, la référence souvent retenue est **le prix agricole international**. Cette référence, intéressante dans une réflexion axée sur la demande, n'est pas toujours appropriée pour appréhender la gestion du risque d'instabilité des prix au niveau de l'entreprise.

Quelle est la nature des marchés mondiaux agricoles ?

- 1) Les marchés agricoles internationaux ne concernent qu'une fraction minime des volumes de la production mondiale (moins de 10 %). Cette fraction est d'inégale importance selon le produit : près de 25 % pour le blé mais seulement 7 % pour le riz avec des productions mondiales presque équivalentes ; la position des viandes, plutôt négligeable en volume, est plus significative en valeur.
- 2) Les marchés mondiaux de référence se diversifient¹¹.
- 3) Chaque pays présente des profils d'exportation spécifiques. Ainsi le Canada exporte près de 70 % de sa production de blé et représente plus de 15 % de ce marché : le producteur sera alors plus sensible à l'évolution des prix sur le marché international.
- 4) Des marchés mondiaux très concentrés : un faible nombre de pays et d'entreprises assurent la majorité des échanges mondiaux de chaque produit.
- 5) Le prix sur le marché mondial représente le prix international du ou des pays les plus « compétitifs ». Dans plusieurs cas, il n'est pas révélateur du coût économique réel puisqu'il intègre les avantages accordés par le pays à son agriculture.

(9) Les 80 % restants se répartissent entre les IAA (22 %), les distributeurs (22 %), les activités tertiaires de transport et de publicité (13 %), les industries non alimentaires tels les fabricants d'emballage (9 %) et l'État (14 %) sous forme de taxes et d'impôts.

P. Feuillet, *La nourriture des Français – De la maîtrise du feu... aux années 2030*, Éditions Quae, 2007, p.232.

(10) Le commerce international des biens et services a été multiplié par sept depuis 1980 (*Alternatives économiques*, hors série, n° 78), « Commerce international : la montée des tensions », p. 12-13.

(11) Le blé de référence au plan mondial est le Soft Red Winter, coté auprès du Chicago Board of Trade. Même s'il reste le plus important, ce marché ne représente plus réellement le prix au niveau mondial mais davantage le prix domestique en vigueur sur le marché américain. Cf. Info Comm-Secrétariat de la CNUCED.

En effet, elle présente des caractéristiques particulières, parfois ambiguës (*voir ci-dessus*) : **les réalités du commerce international et celles du marché domestique peuvent varier fortement selon les pays et les produits**. Si le cours des transactions internationales peut être un indicateur pertinent pour orienter les décisions d'affaires des grandes entreprises, la majorité des entreprises agricoles ont besoin d'autres référentiels pour suivre l'évolution du marché qu'elles desservent.

L'entrepreneur agricole doit donc décoder l'instabilité de son marché sans repère sûr et dans un contexte où il se sent de plus en plus captif et de moins en moins sécurisé.

Une boîte à outils diversifiée mais à la recherche de mode d'emploi

Face à la volatilité des prix et aux risques inhérents, quelles stratégies utilisent les différents acteurs du système alimentaire, entreprises agricoles, filières et pouvoirs publics ? Après avoir établi une cartographie sommaire des moyens utilisés dans les pays industrialisés, nous présenterons ci-après de manière plus spécifique les programmes de gestion des risques de l'entreprise mis en place dans le cadre de la nouvelle politique agroalimentaire canadienne « Cultivons l'avenir »¹².

Une boîte à outils à usages multiples

Le tableau 2 recense, sans être exhaustif, certains des moyens de régulation utilisés selon les deux objectifs d'action sur les prix et/ou sur le revenu de l'entreprise, l'agriculteur étant surtout sensible à cette dernière dimension.

Tableau 2 : Des moyens de « gérer » l'instabilité des prix ou ses effets

Prix	Revenu de l'entreprise
Au niveau des entreprises	
<ul style="list-style-type: none"> • Contrat avec transformateurs • Stockage pour étalement des ventes • Différenciation spécifique du produit (signes de qualité) • Marché à terme¹³ • Intégration 	<ul style="list-style-type: none"> • Assurances-récoltes • Diversification du portefeuille d'activités • Épargne de précaution (ex : dotation pour aléas du Crédit agricole) • Assurance chiffres d'affaires (ex : les options CALLS de l'assurance, prix de vente de la récolte de blé du Crédit agricole)
Au niveau de la filière	
<ul style="list-style-type: none"> • Chaînes de valeur, interprofessions, offices de producteurs • Constitution de stocks • Limitation de production (quota) • Contrats d'approvisionnement (ex : légumes de transformation au Québec) 	
Au niveau des pouvoirs publics	
<ul style="list-style-type: none"> • Limitation de production (quota) • Constitutions de stocks (public ou aide au privé) • Mécanismes de garantie de niveaux de prix : <ul style="list-style-type: none"> - assurances stabilisation des revenus agricoles au Québec qui couvrent le coût de production par unité produite - paiements contra-cycliques aux États-Unis contre les fortes baisses de prix¹⁴ - Marketing Loan¹⁵ aux États-Unis qui garantit un revenu par unité produite 	<ul style="list-style-type: none"> • Assurances – récoltes, subventionnées (ex. Canada, États-Unis...) • Autogestion du risque (ex : Agri-investissement au Canada pour faible variation de la marge de l'entreprise) • Stabilisation des marges de production de l'entreprise (ex : Agri-stabilité au Canada avec partage du risque entre le gouvernement et l'entreprise)

À travers cet inventaire se dessinent deux manières de gérer les risques liés à l'instabilité du prix, soit **en limitant la volatilité des prix (réduire les aléas)**, soit **en atténuant les effets de cette instabilité**. Pour limiter la variabilité des prix, l'action doit être préventive (ex : stocks, quota, contractualisation) et ciblée

¹² http://www4.agr.gc.ca/resources/prod/doc/apf/pdf/GFFA_f.pdf

(13) J. Cordier, *Étude des risques de marché agricole en France : cadre d'analyse, modélisation et organisation des instruments de gestion*, Agro Campus Rennes, mai 2008, 107 p.

M.-A. Roussillon-Montfort, « Les marchés à terme agricoles en Europe et en France », *Notes et études économiques*, n° 30, mars 2008, p. 99-124.

(14) Le nouveau programme optionnel ACRE (Average Crop Revenue Election) assoit l'aide non plus sur la seule variable prix mais sur le chiffre d'affaires moyen par culture.

(15) Principalement utilisés par les États-Unis, les marketing loans sont des prêts qui peuvent être transformés en aide directe immédiate pour assurer un revenu indépendant des cours réels des marchés. Dans ce type de mécanismes, le producteur peut souscrire à des prêts qui lui garantissent un niveau de revenu : s'il vend au prix garanti, il rembourse le prêt, sinon il n'en rembourse pas la totalité.

pour chacun des produits/marchés. L'atténuation des effets s'opère *a posteriori* pour redresser les impacts qui pourraient s'avérer négatifs sur la pérennité de l'entreprise.

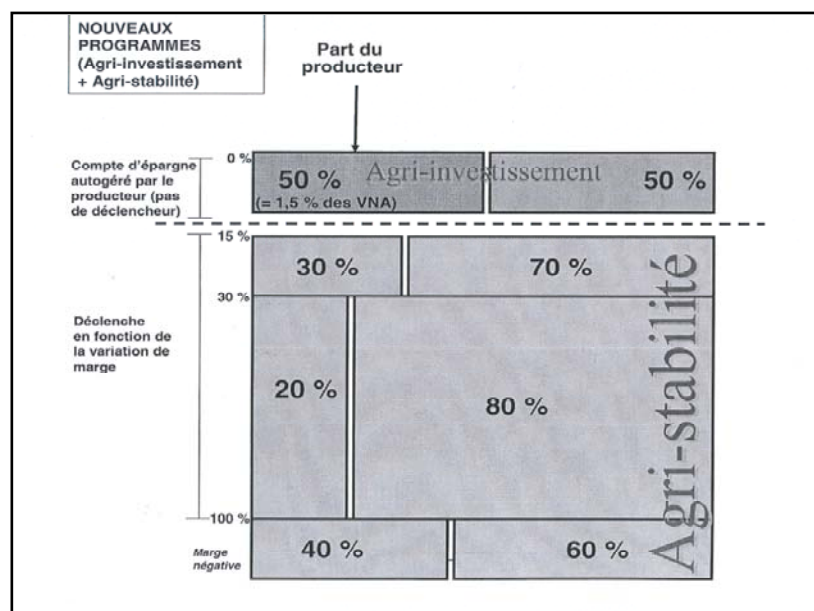
La gestion du risque de l'entreprise agricole : l'expérience canadienne

Dans sa nouvelle politique agricole et agroalimentaire, le Canada a fait le pari d'une gestion du risque de l'entreprise ciblée sur la **stabilisation du revenu**¹⁶. Trois pièces maîtresses composent cette stratégie :

- Agri-protection* est une assurance-récolte contre les risques spécifiés (intempéries, organismes nuisibles, maladies). Elle est financée à 40 % par les agriculteurs et la majorité d'entre eux y souscrit.
- Avec le fonds *Agri-investissement*, financé à 50 % par les producteurs et à 50 % par le gouvernement, le producteur autogère son risque contre de légères baisses de sa marge de production jusqu'à 15 %. C'est l'équivalent d'une épargne de précaution.
- Lorsque le producteur subit une perte de revenu plus importante, le programme *Agri-stabilité* entre en action. Moyennant une contribution financière donnée, le producteur obtient une couverture partielle de plus en plus importante destinée à compenser la baisse de sa marge de production¹⁷.

Le Canada devrait consacrer à cette politique près de 8 milliards de dollars sur une durée de 5 ans (les recettes monétaires de l'agriculture s'élève à 40 milliards de dollars).

Graphique 3 – Les nouveaux programmes de gestion des risques de l'entreprise au Canada



Si la priorité budgétaire est mise sur ces mécanismes d'atténuation des effets, d'autres instruments existent pour limiter la volatilité des prix, parmi lesquels :

- la **limitation de la production** (lait, volailles, œufs) par des quotas qui permet d'assurer aux consommateurs des prix stables et aux producteurs des prix couvrant les coûts de production ;
- la coordination verticale dans la dynamique des filières, axée sur une plus grande fluidité et transparence dans la circulation de l'information et sur l'appui au **développement de chaînes de valeur**. Les entreprises des différents maillons d'une filière-produit tissent des liens d'affaires permettant de stabiliser les prix de transactions à un niveau bien souvent supérieur à celui du marché des commodités (cas de la tomate de transformation en Ontario ou de Warburtons, manufacturier de produits de boulangerie au Royaume-Uni) ;
- les outils privés de gestion de risque. Selon une enquête d'Ipsos Reid réalisée en 2001, 76 % des agriculteurs canadiens estimaient qu'il leur appartenait de gérer la majeure partie des risques associés au niveau du revenu agricole. Parmi ces outils figurent les marchés à terme. L'expérience montre que seules certaines catégories d'agriculteurs (céréaliers, grandes entreprises) utilisent cette

(16) Le Québec complète cette stratégie par des interventions, en garantissant pour certains produits un prix équivalent au coût de production.

(17) L'État contribue à 70 % pour compenser une baisse de marge comprise entre 15 % et 30 % et à 80 % au-delà de 30 %. Si la marge du producteur devient négative, le gouvernement l'indemnise à hauteur de 60 % des sommes qu'il perd.

formule pour s'assurer des prix attractifs¹⁸. Le gouvernement canadien, dans son précédent cadre stratégique agricole, avait réservé des budgets pour développer des instruments privés de gestion du risque. La Fédération des producteurs de porcs du Québec offre depuis quelques années un service de gestion de risques du marché avec un succès très mitigé même en proposant un service d'accompagnement (programme de formation continue).

Quels enseignements en tirer pour une gouvernance proactive des risques¹⁹ ?

Face à des marchés agricoles par nature instables et dont l'instabilité aurait plutôt tendance à s'accroître, comment les pouvoirs publics peuvent-ils créer un cadre favorable à une gestion plus proactive des risques dans le secteur agricole ? Les réponses, spécifiques à chacun des pays pour tenir compte des particularités de leur système alimentaire, peuvent emprunter plusieurs pistes :

- **responsabiliser davantage les opérateurs.** Un premier moyen consiste à favoriser le recours aux instruments privés de gestion du risque d'instabilité, mais cette solution se heurte à plusieurs difficultés (gestion coûteuse en temps et en argent, compétences à acquérir, faible mobilisation des agriculteurs). Une autre voie réside dans la mise en place de partenariats public-privé pour promouvoir **la couverture ou la stabilisation des revenus de l'entreprise**. Cette approche présente l'avantage de laisser aux entrepreneurs la responsabilité de définir leur plan d'affaires en fonction des signaux-prix du marché tout en leur assurant une certaine sécurité financière essentielle pour supporter leurs projets de développement ;
- mettre en place, au sein des filières, **des outils appropriés de régulation²⁰ en privilégiant le développement de relations d'affaires (chaînes de valeur)**. Compte tenu de l'instabilité des prix des produits, on ne peut s'attendre à « ce que les seules lois du marché puissent contribuer à équilibrer l'offre et la demande tout en respectant les exigences environnementales, territoriales et sanitaires²¹ ». Dans cette optique, l'analyse des filières et des structures de marchés qui y sont associées constitue un préalable à la compréhension des mécanismes de détermination du prix et de leur rôle dans la régulation de l'offre des produits agricoles par les filières ;
- définir **des objectifs ne relevant pas de la seule logique du marché mais aussi des exigences de la société auxquelles les marchés devront se subordonner, notamment en termes de performance environnementale**.

* * *

Alors que les fluctuations des prix déstabilisent les entrepreneurs agricoles et fragilisent leurs décisions de production, **une gouvernance plus préventive misant autant sur l'agriculteur en tant qu'entrepreneur (assumer les risques d'affaires par une couverture du revenu) que sur la dynamique de chaînes de valeur** devrait permettre d'atténuer l'effet de l'instabilité des prix tout en assurant une connexion plus forte aux signaux du marché.

Si elle n'est pas masquée par la crise financière voire économique, cette instabilité des produits agricoles peut être vue comme une occasion unique de repenser la manière dont les agricultures peuvent relever le défi de nourrir l'humanité et de définir leurs modes de régulation. En effet, une telle organisation, qui nécessite des outils techniques (relations de filières, spécifications de production, etc.) et sociologiques (formation, information, etc.), pourrait être déclinée intelligemment dans les pays en développement, très vulnérables aux chocs des prix et dont l'agriculture subvient à l'alimentation de leurs populations.

> *Pascal Van-Nieuwenhuysse,*
Département Recherche, Technologies, Développement durable – Gestionnaire au ministère de
l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

(18) Une enquête réalisée pour le compte d'Agriculture et Agroalimentaire Canada en 2000 montre que seuls 10 % des producteurs hors gestion de l'offre utilisent des outils tels qu'options sur denrées ou contrepartie de la production au moyen de contrats à terme. Sondage sur la gestion du risque et les programmes de protection du revenu agricole, juin 2000, AAC 54 p.

(19) J. Cordier, Jean et J.-C. Debar, « Gestion des risques : la voie nord-américaine – Quels enseignements pour l'Union européenne ? », Club Demeter, *Cahier n° 12*, 70 p.

C. Roguet et M. Rieu, « Gestion des risques de prix et de revenu en production porcine au Canada : quels enseignements pour la France ? » – *Notes et études économiques* n° 30 – mars 2008, p. 73-97

(20) J.-M. Boussard, H. Delorme et P. Fabre, « Pratiques et nécessité de régulation des marchés agricoles », *Notes et études économiques* n° 27 – avril 2007, p. 31 – 55.

(21) M. Barnier, *Qui va nourrir le monde ? Pour une nouvelle révolution agricole*, 2008, p. 163.

BRÈVES

> LA SOUVERAINETÉ CANADIENNE EN ARCTIQUE : TOUJOURS UN CHEVAL DE BATAILLE

Le 28 janvier, le gouvernement canadien a déposé un projet de loi visant à doubler la superficie d'application des lois environnementales canadiennes dans les eaux arctiques, pour les faire passer de 100 milles marin actuellement à 200 milles. Annoncé en août dernier par le Premier ministre Stephen Harper, lors d'une tournée dans le Grand-Nord canadien, cet élargissement de la juridiction canadienne est symbolique dans la mesure où la Convention de Montego Bay (CMB) sur le droit de la mer lui garantit une zone économique exclusive (ZEE) de 200 milles. Il montre la détermination du Canada à promouvoir sa souveraineté dans l'Arctique, y compris en matière de contrôle du droit de transit. L'un des principaux contentieux juridiques de la zone provient, non de la question des droits souverains dans la ZEE, mais du statut juridique du passage du Nord-Ouest. Le problème est de savoir s'il faut lui appliquer ou non le régime juridique d'un détroit international et lui accorder ainsi le droit de trafic sans entrave. Pour des raisons historiques, le Canada estime que ce passage relève de ses eaux intérieures. En 1970, le Parlement du pays avait délimité une zone « anti-pollution » qui obligeait les navires à se signaler dès lors qu'ils étaient à moins de 100 nautiques de la côte, ouvrant ainsi la possibilité de refuser le passage à tout navire représentant un risque de pollution. En 1987, à la suite du passage « non autorisé » du brise-glace américain Polar Sea, le Canada avait proclamé de façon unilatérale le tracé d'une ligne de base droite autour de l'archipel arctique, transformant les eaux en deçà de ce tracé en eaux intérieures. Or, selon la CMB, un État côtier ne peut fermer un détroit international en déclarant des lignes de base droite. En revanche, le Canada peut se prévaloir de la CMB pour édicter, à l'intérieur de sa ZEE, des lois nationales en matière de protection de l'environnement – ce qu'il est en passe de faire avec ce projet modifiant la loi de 1985 sur la prévention de la pollution des eaux arctiques – mais pas celui de refuser le droit de passage. Les États-Unis (qui n'ont toujours pas ratifié la CMB mais peuvent le faire d'ici à 2013) considèrent pour leur part que le passage du Nord-Ouest constitue un détroit international dans lequel s'applique le droit de transit sans entrave (position partagée par l'Union européenne). Ce projet de loi vient s'ajouter à d'autres initiatives canadiennes pour s'assurer du contrôle de cette région (construction de nouveaux brises-glaces, militarisation du contrôle du trafic dans le passage du Nord-Ouest) dont l'intensification du réchauffement climatique exacerbe les enjeux géostratégique et économique.

<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Docid=3632475&file=4>

> N. B.

> QUELLES TRAJECTOIRES VERS UNE ÉCONOMIE SOBRE EN CARBONE ?

Le cabinet de conseil McKinsey vient de publier une étude réalisée en collaboration avec des entreprises (Vattenfall, Shell, Enel, etc.), des organisations non gouvernementales (WWF), para-publiques (The Carbon Trust), des agences internationales (IEA) et des universitaires. Intitulée *Pathways to a low carbon economy*, le rapport analyse les coûts associés à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) nécessaire pour éviter un réchauffement de plus de deux degrés d'ici à 2030, seuil au-delà duquel des changements climatiques majeurs peuvent advenir selon le GIEC. Une telle trajectoire implique de réduire les émissions, sans délai, pour atteindre 38 gigatonnes (Gt) de CO₂eq/an par rapport à un niveau de 70 GtCO₂eq/an dans un scénario « *business as usual* ». Dans l'hypothèse optimiste où tous les leviers identifiés seraient activés, le coût est estimé entre 200 et 350 milliards d'euros annuels, soit un peu moins d'un point du PIB. Les principaux enseignements de l'étude découlent du calcul du coût unitaire de la tonne de dioxyde de carbone (ou son équivalent pour les autres GES) évitée d'une part, du montant de l'investissement nécessaire pour les différents moyens pouvant être mis en œuvre d'autre part. Il apparaît que si nombre de mesures d'économies d'énergie (11 GtCO₂eq/an) peuvent largement rentabiliser l'investissement initial, des mesures coûteuses sont également inévitables, et les plus onéreuses d'entre elles nécessitent d'identifier et de développer des technologies encore peu efficaces. L'objectif de 38 GtCO₂eq/an peut être ventilé en trois catégories à peu près équivalentes : les mesures d'économies d'énergie (14 GtCO₂eq/an), l'utilisation de sources d'énergie sobres en carbone (12 GtCO₂eq/an), une meilleure séquestration du carbone terrestre (forêts et agriculture, 12 GtCO₂eq/an) avec un fort potentiel

de réduction des émissions futures de la part des pays en voie de développement (70 %). Selon McKinsey, **ces objectifs ne pourront être atteints par les seuls mécanismes de marché**, dont certaines imperfections doivent être contrebalancées, notamment *via* des investissements destinés à réaliser les économies d'énergie et des incitations à développer des sources d'énergie sobres en carbone et à préserver les forêts.

http://climatedesk.content.bymckinsey.com/getfile.aspx?uid=915a2e21-8889-40b8-9f68-43e9bb91b9ad&fp=design%2fClimate+Change+Center%2fPathwayToLowCarbonEconomy_FullReport.pdf

> *M. B. J.*

> RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE : L'UE ENVISAGE LE POST-KYOTO SOUS L'ANGLE DU PARTENARIAT TRANSATLANTIQUE

Attendue après la réunion de la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) en décembre dernier, la proposition publiée le 28 janvier par la Commission est résolument pragmatique, et aborde **le partage du fardeau entre les pays**. Selon les principes de la « *responsabilité commune mais différenciée* » (CCNUCC), **les objectifs de restrictions des émissions de GES** reposent sur un quadruple **critère économique, écologique, démographique et historique** : en pratique, les pays développés devraient collectivement diminuer leurs émissions de 30 % en 2020 (base 1990) contre un minimum de 15 % pour les PED, qui verraient l'aide internationale conditionnée à l'adoption d'actions concrètes, et une exemption pour les PMA. **Un marché d'échange de permis d'émissions de CO₂ engagerait en 2013 les pays de l'OCDE et de l'UE, puis les PED dès 2020.** Outre la disparition du très critiqué Mécanisme de développement propre, le plan prévoit de **financer l'adaptation au changement climatique par l'émission d'obligations**. Les investissements permettant de limiter la hausse des températures à 2° C à l'échelle du globe (75 milliards d'euros) mettraient à contribution les partenaires selon leurs capacités, sur le mode bilatéral ou multilatéral, par **la redistribution d'une partie des profits des enchères de permis d'émissions**. La proposition, qui sera débattue par le Conseil européen en mars, a suscité peu de réactions : les ONG regrettent le flou persistant autour des contributions financières et critiquent la confirmation du soutien aux technologies de séquestration du carbone, susceptible d'encourager la construction de centrales à charbon. Enfin, les nouveaux objectifs et la mise aux enchères des permis d'émissions pourraient induire **un problème d'équité entre les États-Unis et la Chine** qui pourrait acquérir un surcroît de permis. La concertation amorcée la semaine dernière par la Commission à Washington donnera suite à la *Lettre Ouverte* adressée par le Commissaire Dimas au Président américain, confirmant ou ébranlant le leadership européen avant la reprise des négociations en décembre à Copenhague.

http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future_action/communication.pdf

> *B. B.*

> SÉCURITÉ ÉNERGETIQUE DE L'EUROPE : QUELS SONT LES RISQUES ASSOCIÉS AUX PRINCIPALES SOURCES D'ÉNERGIE ?

Dans un document publié en janvier, le Centre européen d'études politiques (CEPS) identifie les défis majeurs que devra relever l'Europe sur le long terme afin d'assurer son approvisionnement en énergie. L'usage captif du pétrole dans les transports, dont la demande augmenterait de 18 % en 2020, renforce les besoins d'importations et donc les problèmes d'**accès à la ressource** et de **volatilité des prix**. Les importations croissantes de gaz confrontent l'Europe à **la fiabilité politique de ses fournisseurs et des pays de transit**, ce que corrobore la récente crise russo-ukrainienne, ainsi qu'à la problématique d'un manque potentiel d'investissements dans les infrastructures. Pour les auteurs, les énergies renouvelables – éolien, solaire ou petite hydro – représentent un premier élément de réponse à ces risques, mais incomplet puisqu'elles peuvent être **intermittentes** et relativement **coûteuses**. Outre les incitations nécessaires au développement de ces énergies, la sécurité énergétique de l'Europe sera renforcée, d'après l'étude, par **la possible croissance du nucléaire**, controversé mais pouvant représenter **une alternative** à la production d'électricité par le charbon et le gaz, et par une politique énergétique européenne cohérente, notamment en matière de changement climatique et d'efficacité énergétique. La sécurité énergétique, sujet urgent selon les conclusions du Conseil de l'UE sur la 2^e analyse stratégique de l'énergie du 13 novembre 2008, sera à l'ordre du jour de la réunion des chefs d'États européens en mars prochain.

Arianna Checchi, Arno Behrens et Christian Egenhofer, Long-Term Energy Security Risks for Europe: A Sector-Specific Approach, CEPS, Working Document, n° 3009, janvier 2009:
http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1785

> *J. B.*

> BRUXELLES ÉCARTE L'IDÉE D'UN MORATOIRE SUR LA COMMERCIALISATION DE PRODUITS ISSUS D'ANIMAUX CLONÉS

La Commission européenne a adopté, lors d'un débat d'orientation le 13 janvier, une attitude très prudente à l'égard du clonage comme technique de reproduction dans les élevages industriels et n'a pas tranché la question de savoir s'il convient d'interdire, même temporairement, le clonage et l'arrivée dans la chaîne alimentaire de produits issus de clones. Les commissaires européens Androulla Vassiliou (santé) et Mariann Fischer Boel (agriculture) ne sont pas donc pas parvenus à faire adopter un moratoire temporaire sur le clonage pour les animaux de ferme, idée à laquelle se sont notamment opposés leurs homologues en charge de la recherche et de la concurrence. Rappelons que la Commission de l'agriculture du Parlement européen avait voté, le 25 juin 2008, une résolution visant à mettre en place un moratoire sur l'utilisation des clones et de leur descendance pour l'alimentation humaine et l'utilisation de cette technique dans l'élevage, estimant que l'utilisation du clonage en élevage est une technique insuffisamment contrôlée et qu'elle peut entraîner un risque de perte de biodiversité et une souffrance animale. De leurs côtés, les avis de l'Agence européenne de sécurité des aliments et du Groupement européen d'éthique pour les sciences et les technologies donnaient clairement à la Commission européenne des arguments en faveur de l'instauration d'un tel moratoire. Mais, à la différence des États-Unis où un moratoire volontaire sur la vente de tels produits est en vigueur depuis juillet 2001, **Bruxelles a décidé à ce stade de « maintenir la situation présente » dans le domaine réglementaire, écartant une interdiction ou un moratoire « sans pour autant exclure la possibilité de le faire, si nécessaire, à un stade ultérieur »**. Alors que les premiers produits alimentaires issus de descendants de clones pourraient arriver sur le marché communautaire en 2010, et en l'absence de système d'étiquetage spécifique, Mme Fischer Boel est revenue à la charge le 20 janvier sur son *blog* indiquant que dans ce dossier « un bon plan aujourd'hui est mieux qu'un plan parfait demain » ([Cloning: Why a Good Plan today is better than a Perfect Plan tomorrow](#)).

> **N. B.**

Rédacteurs des brèves : Blandine Barreau (DRTDD), Nathalie Bassaler (VPI), Johane Buba (DRTDD), Mahdi Ben Jelloul (DAEF)

Directeur de la publication :
René Sève, directeur général
Rédactrice en chef de la Note de veille :
Nathalie Bassaler, chef du Service Veille,
Prospective, International
Animateur de la cellule de veille :
Jérôme Tournadre-Plancq, chargé de
mission au Département Institutions et
Société

Pour consulter les archives
de la Note de Veille
en version électronique :
[http://www.strategie.gouv.fr/
rubrique.php3?id_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=12)

Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac
75700 Paris cedex 07
Téléphone 01 42 75 61 00
Site Internet :
www.strategie.gouv.fr

