

Régulation des marchés agricoles, gestion des risques et des crises

Quelle PAC pour l'après 2013 ?



Vincent CHATELLIER

INRA SAE2 Nantes (France)

Parlement Européen

Workshop COMAGRI

7 février 2011 - Bruxelles



Quelques mots sur le cœur de la réforme de la PAC

→ La future PAC et l'OMC

- **Des outils compatibles** (prix d'intervention bas, fin des restitutions, assurance-revenu)
- **Comment intégrer les considérations autres que d'ordre commercial ?**
- **Pour les PED : quelles protections douanières ?**

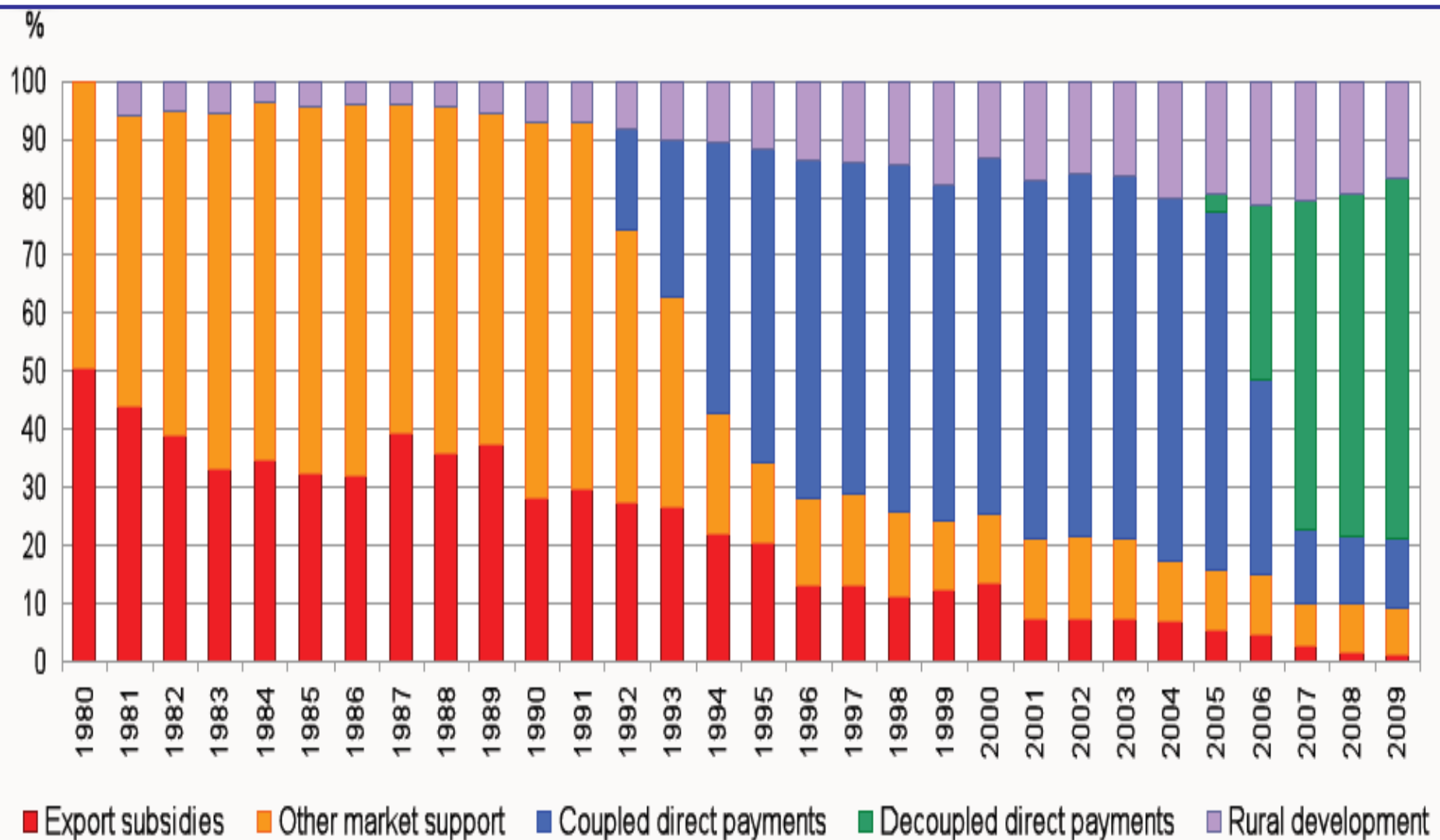
→ Le budget européen (2014-2020)

- **Face à de fortes ambitions : quel budget pour l'UE et la PAC ?**
- **Quelle répartition du budget de la PAC entre les États membres ?**
- **Un transfert important de soutiens vers le 2^{ème} pilier ?**
- **Quelle évolution pour le co-financement et la subsidiarité ?**

→ Le ciblage et la réorientation des aides (« le diable est dans les détails »)

- **Le pragmatisme de la CE est crucial** (rejet de l'uniformisation du DPU)
- **La réorientation des DPU est nécessaire** (volatilité ; base historique)
- **Le plafonnement des aides directes est justifié** (subsidiarité)
- **La question des « bénéficiaires » n'est pas anodine**
- **La nouvelle architecture est à préciser** (indicateurs, zones défavorisées...)

Le budget de la PAC (en %)

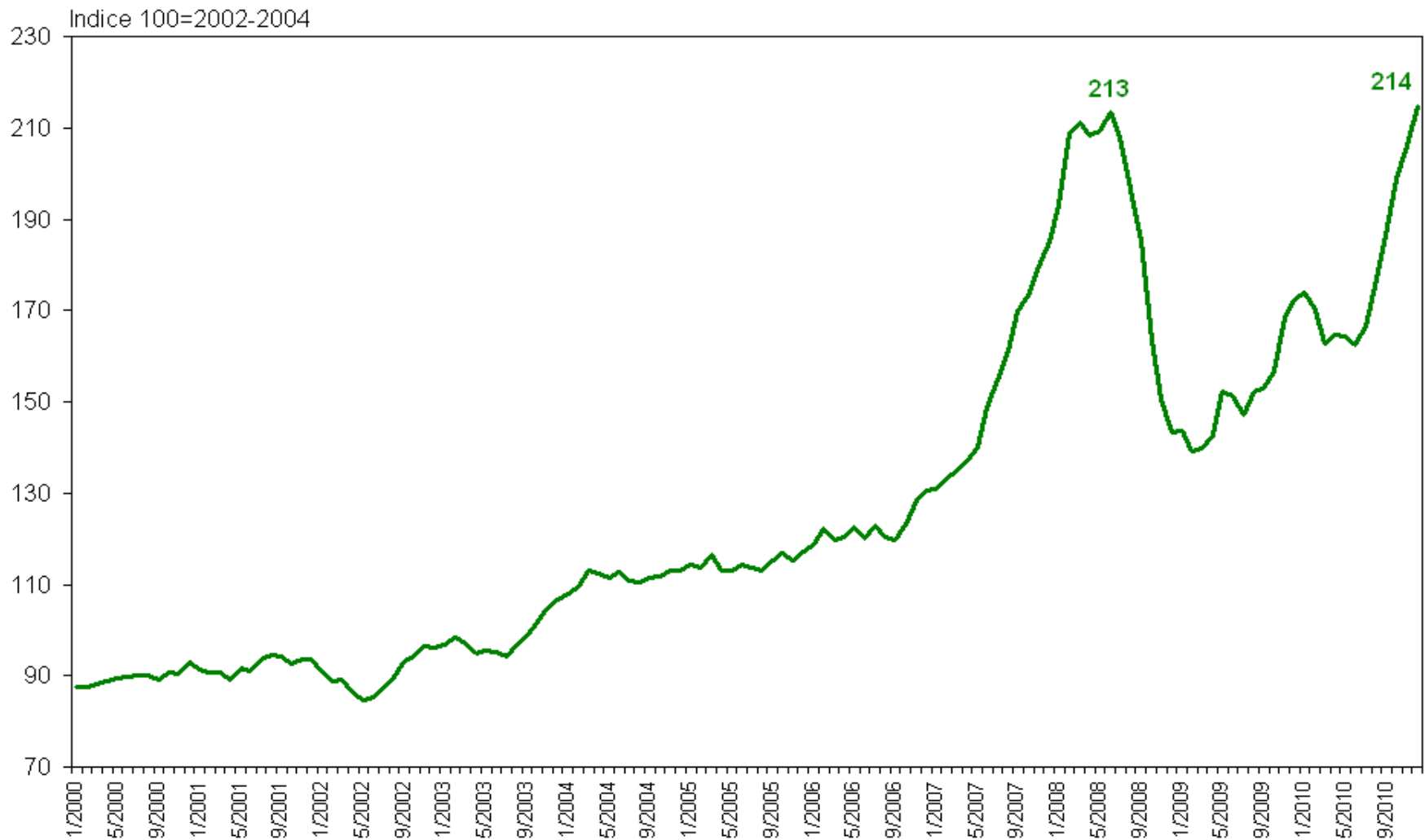


Partie 1 :

Volatilité des prix, facteurs explicatifs et effets sur les revenus

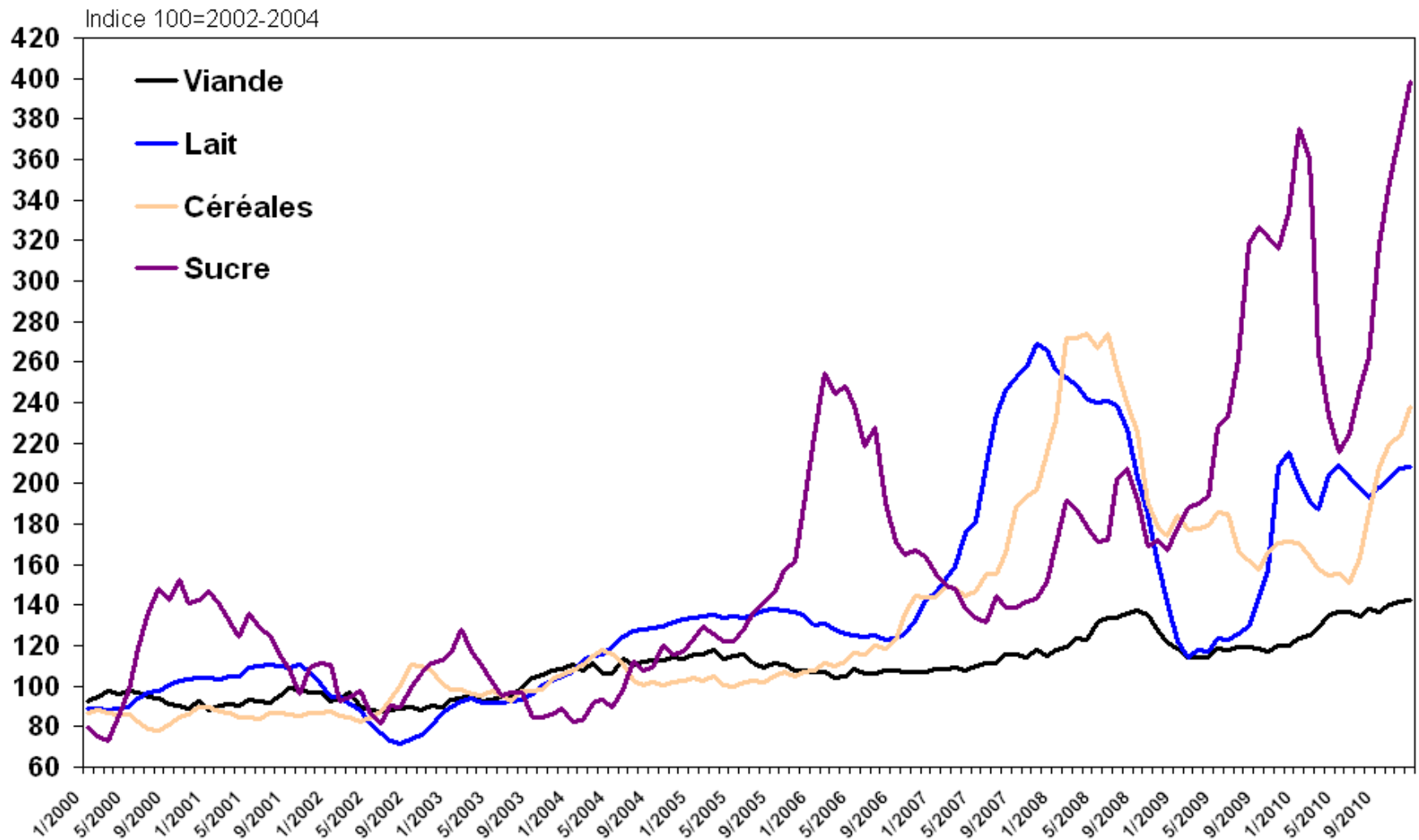


L'indice général FAO des prix alimentaires



FAO – Food price index

L'indice général FAO des prix des produits agricoles



FAO – Food price index

Les facteurs explicatifs de la volatilité des prix

→ Les marchés agricoles sont instables

- Une sensibilité de l'offre aux aléas climatiques (malgré le progrès technique)
- Une offre rigide à court terme (durée des cycles de production)
- Une demande peu élastique (peu de variation en fonction des prix)

→ La réforme des politiques agricoles et le manque de coordination

- OMC ; non coordination des réactions des pays face à la volatilité

→ Le prix du pétrole

- Augmentation des coûts ; hausse de la demande / pays « pétroliers »

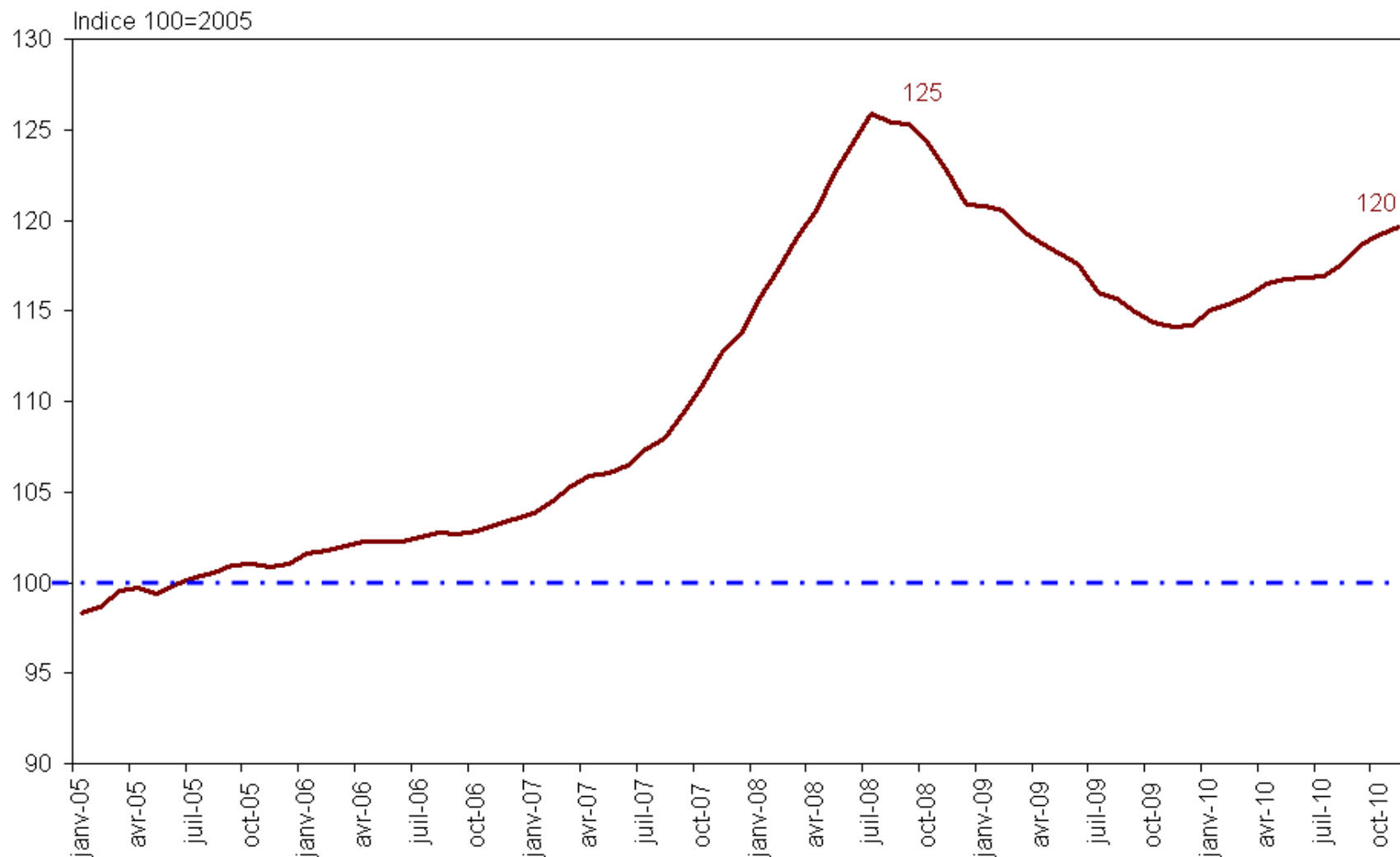
→ Le développement des agrocarburants

- Maïs grain (USA) et canne à sucre (Brésil)

→ La financiarisation et le rôle de la spéculation

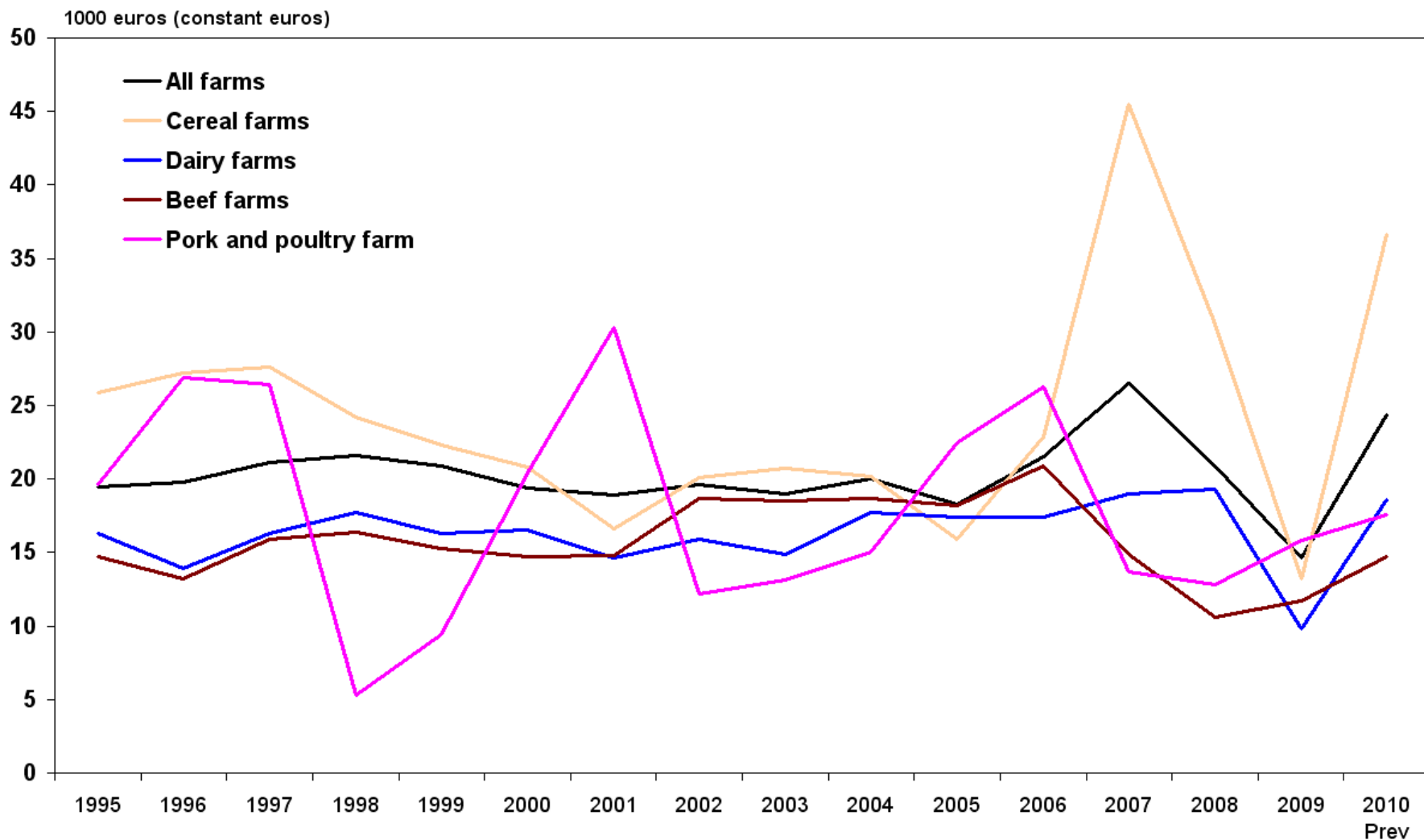
- Plus de volatilité à court terme...mais quels effets à long terme ?

Le coût de production moyen en agriculture (ex : France)



INSEE – Indice IPAMPA

Une forte volatilité des revenus agricoles (ex : France)



SSP - RICA et comptes nationaux par catégorie d'exploitations

Les risques en agriculture et la stratégie des exploitations

→ L'agriculture : une activité risquée

- **Des risques liés au cycle de production** (aléas climatiques, sinistres, etc.)
- **Des risques liés aux marchés** (fluctuation des prix)
- **Des risques liés à la commercialisation** (vente des produits)

→ La diversification des activités (agricoles ou non)

- **Oui, mais la PAC incite à la spécialisation**
Découplage, efficacité économique, simplification du travail, etc.
- **Les mesures du 2^{ème} pilier peuvent encourager la diversification**
Circuits courts ; agri-tourisme ; association élevage/cultures

→ Limiter la volatilité du prix des intrants

- **Des systèmes productifs plus autonomes**
Arbitrage entre autonomie, productivité du travail et efficacité économique
- **Des achats plus collectifs et pluriannuels**
Stocks sur plus longue période

Partie 2 :

Les instruments de régulation des marchés et de gestion des crises



La protection aux frontières par des droits de douane

→ Les effets théoriques d'une baisse des droits de douane

- Une perte pour les contribuables (recettes douanières, mais...aides directes)
- Une perte pour les producteurs (baisse des prix et concurrence)
- Un gain pour les consommateurs (prix plus bas...mais avec quelle sécurité ?)

→ Les négociations de l'OMC sur les droits de douanes

- Un abaissement moyen des tarifs consolidés (pays développés : -54%)
- Un formule étagée de réduction des droits de douane
- Un faible % de produits déclarés « sensibles »

→ Quelles stratégies pour l'UE ?

- Intégrer de nouvelles dimensions au débat : environnement ; social ; etc.
- En cas de crise grave : recours possible à des droits de douanes exceptionnels
- Des secteurs pas ou peu sensibles : céréales, viande porcine, lait
- Un secteur très sensible : la viande bovine (mais des changements au Brésil)
- Renforcer les normes UE, la traçabilité et la différenciation

Les restitutions aux exportations

→ Des aides condamnées par l'OMC

- **Toutes les formes de subventions à l'export seront supprimées**

Restitutions ; disciplines pour les entreprises commerciales d'État ; crédits à l'exportation

- **L'aide alimentaire : un encadrement plus strict**

Encourager les dons financiers pour l'achat de denrées alimentaires dans des régions limitrophes

→ Quelles stratégies pour l'UE ?

- **Innovation et compétitivité des entreprises agroalimentaires**

- **Parités monétaires à long terme**

- **Des facteurs d'espoirs : croissance des échanges + des pays en difficulté (Australie)**

- **Ces aides étaient utiles surtout en période de crise (lait, sucre, porcs,...)**

- **Cela justifie de maintenir des prix d'intervention à un niveau bas**

Face à la volatilité : stocks, flexibilité, transparence

- ➔ Des stocks de sécurité par grandes zones : oui, mais...
 - Les stocks sont coûteux et le commerce doit jouer un rôle
 - En priorité pour les pays pauvres (pénurie et accès difficile à l'alimentation)
- ➔ Vers plus de flexibilité pour le budget de la PAC ?
 - Un cadre pluriannuel avec des possibilités de report
- ➔ Une production d'agrocarburants variable selon l'état du marché
 - Un choix qui aurait un coût industriel...qui le supporterait ?
- ➔ Un meilleur encadrement de la spéculation financières (G20)
 - Améliorer la qualité des informations statistiques disponibles
 - Plus de transparence dans les opérations sur les marchés dérivés
 - Limiter le nombre de positions des investisseurs institutionnels

L'intervention et les filets de sécurité

→ Un long processus de baisse des prix institutionnels puis 1992...

- **Sommes-nous au bout du chemin ?**

→ La maintien de filets de sécurité, à un niveau bas, est utile...

- **Pour faire face à d'éventuelles crises temporaires sur un marché**

Pour des crises de longue durée...il est préférable d'allouer des aides directes

- **Leur déclenchement devrait être rare**

Hausse tendancielle des prix internationaux

- **Peu d'influence sur les revenus et leur distribution**

Les prix d'intervention sont souvent inférieurs aux coûts de production

- **Des productions plus ou moins concernées (extension ?)**

- Viande bovine : 1 560 €/t ; marché déficitaire dans l'UE (95%) et de nombreux pays
- Viande ovine et caprine : une aide au stockage privé ; marché déficitaire (80%)
- Viande porcine : abandon de l'intervention publique (non utilisée)
- Lait : beurre (30 000 T / 2 218 €/t) ; PLE (109 000 T / 1 700 €/t) + adjudication
- Céréales : blé tendre (3 Millions T / 101.3 €/t)

Les instruments de gestion des risques

→ Les marchés à terme

- **Pour anticiper le niveau des marges** (prix vente – coûts)
- **Pas d'impact sur les tendances de prix à long terme**
- **Un outil surtout adapté pour les produits standardisés**
- **Un dispositif peu coûteux pour les pouvoirs publics**
- **Un besoin de formation des agriculteurs**

→ Les fonds de mutualisation

- **Un outil collectif...adapté dans certaines filières (ex : fruits et légumes)**
Organisations de producteurs ; peu d'autres instruments de régulation

→ L'assurance multirisque climatique

- **Pour couvrir les risques de production liés aux aléas climatiques**
Exemple : fonds sanitaire en France suite au bilan de santé de la PAC
- **France : renforcement de cet outil / Bilan de santé de la PAC**
133 millions d'euros / prise en charge partielle (65%) des cotisations

Les instruments de gestion des risques

→ L'épargne de précaution

- **Des politiques fiscales plus adaptées à un contexte de volatilité**
Éviter les investissements inutiles ; gestion pluriannuelle de la performance
- **Des systèmes existent déjà...**
En France : Dotation pour aléas (DPA) ; Dotation pour investissement (DPI)
- **...mais il faut aller plus vite et plus loin**
Transfert des aides directes d'une année à l'autre ; plan d'épargne d'investissement...

→ L'assurance revenu

- **Profiter des opportunités offertes par l'accord de l'OMC**
Annexe 2 : Baisse de revenu > 30% ; compensation inférieure à 70%
- **Bénéficiaire de l'expérience acquise à l'étranger**
Canada : agri-Stabilité ; USA (*Average crop revenue Election*)
- **Un système optionnel pour les États membres et les agriculteurs**
- **Prévoir les limites budgétaires, puis fixer les seuils et les taux**

Des quotas laitiers à la contractualisation

→ Les quotas laitiers ont/avaient certains avantages

- Une bonne efficacité du contrôle de l'offre (stabilité des prix ; faible coût)
- Une contribution à la répartition territoriale de l'offre (pour certains pays)

→ Les quotas laitiers ont/avaient des limites

- Une allocation non optimale des ressources
- Une augmentation artificielle des coûts (quotas marchands)
- Un système rigide / opportunités de développement à l'international
- Un instrument du passé (suppression des autres outils d'intervention associés)

→ Entre risques et opportunités

- Un espoir : un marché mondial en croissance (Océanie : des freins)
- La contractualisation : pour consolider les liens producteurs/industriels
- Le prix : équilibres offre/demande (concurrence entre pays et entreprises)
- Des notions clés : coûts de production ; coût de collecte
- Pour les zones défavorisées : ciblage des soutiens + « paquet qualité »

