

Politique agricole et stabilisation des revenus :

En cas de crise d'excédent, aide directe ou retrait du marché ?

Hervé Guyomard

INRA, Paris, Directeur Scientifique Agriculture

&

Vincent Chatellier

INRA, Nantes, Directeur de l'unité LERECO



L'agriculture face à l'incertitude des marchés
Quels enseignements de la recherche pour la politique agricole ?
27 octobre 2010
SAF

Pluriagri



Cadrage général

Des besoins croissants, alimentaires et non alimentaires, devraient soutenir les prix agricoles à moyen et long terme

Mais des prix de plus en plus volatils

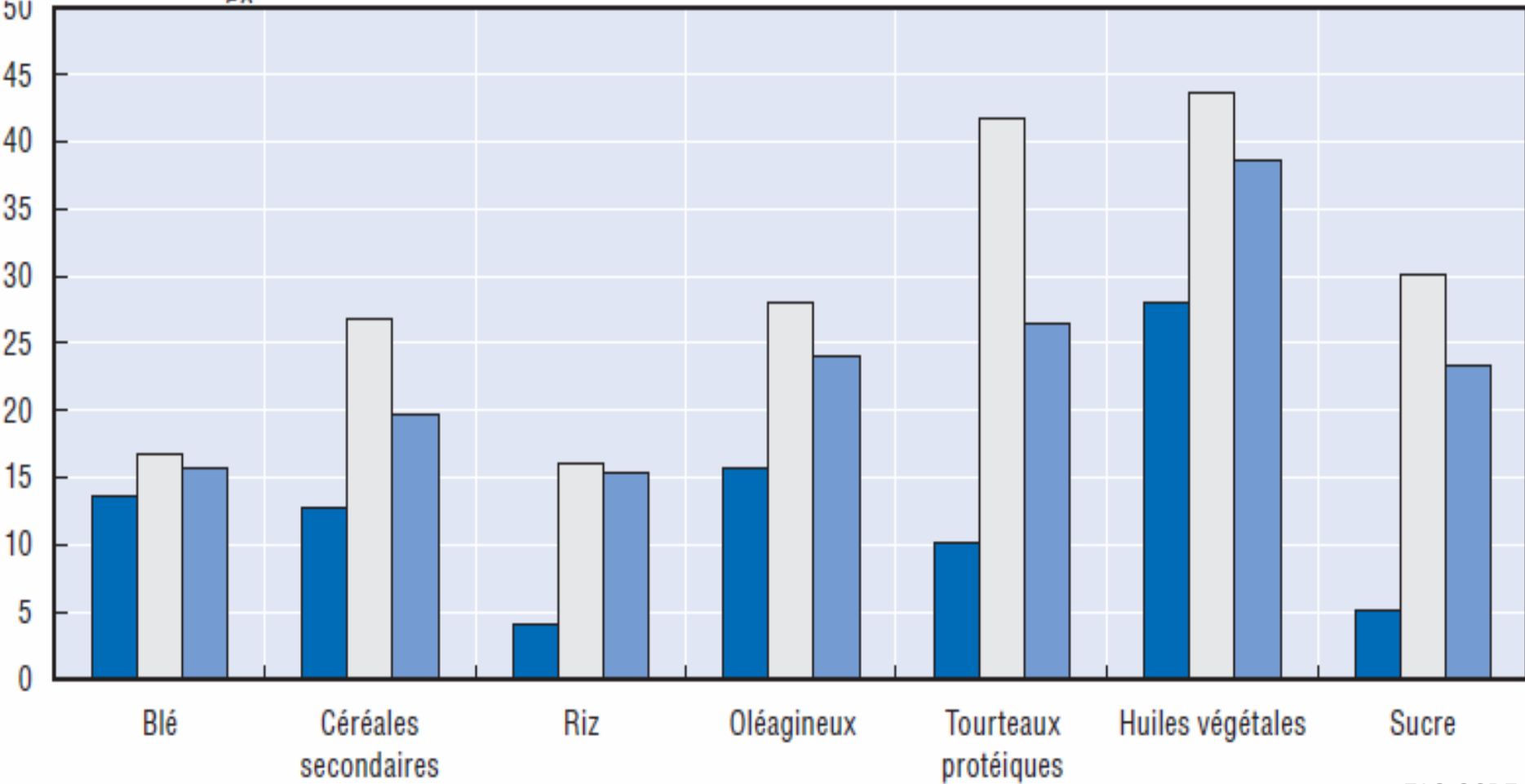
- Réforme des politiques agricoles (problématique du stockage)
- Réactions non coordonnées des états
- Biocarburants et liens prix agricoles - prix du pétrole
- Financiarisation du secteur
- Changement climatique
- etc

Des prix volatils y compris dans l'UE dans le cas de productions jusqu'à présent épargnées (céréales, oléagineux, lait)

Perspectives pour la consommation de produits végétaux (%)

OCDE Pays en développement Monde

Évolution en pourcentage de la consommation de produits végétaux de la période 2007-09 à l'année 2019



FAO-OCDE

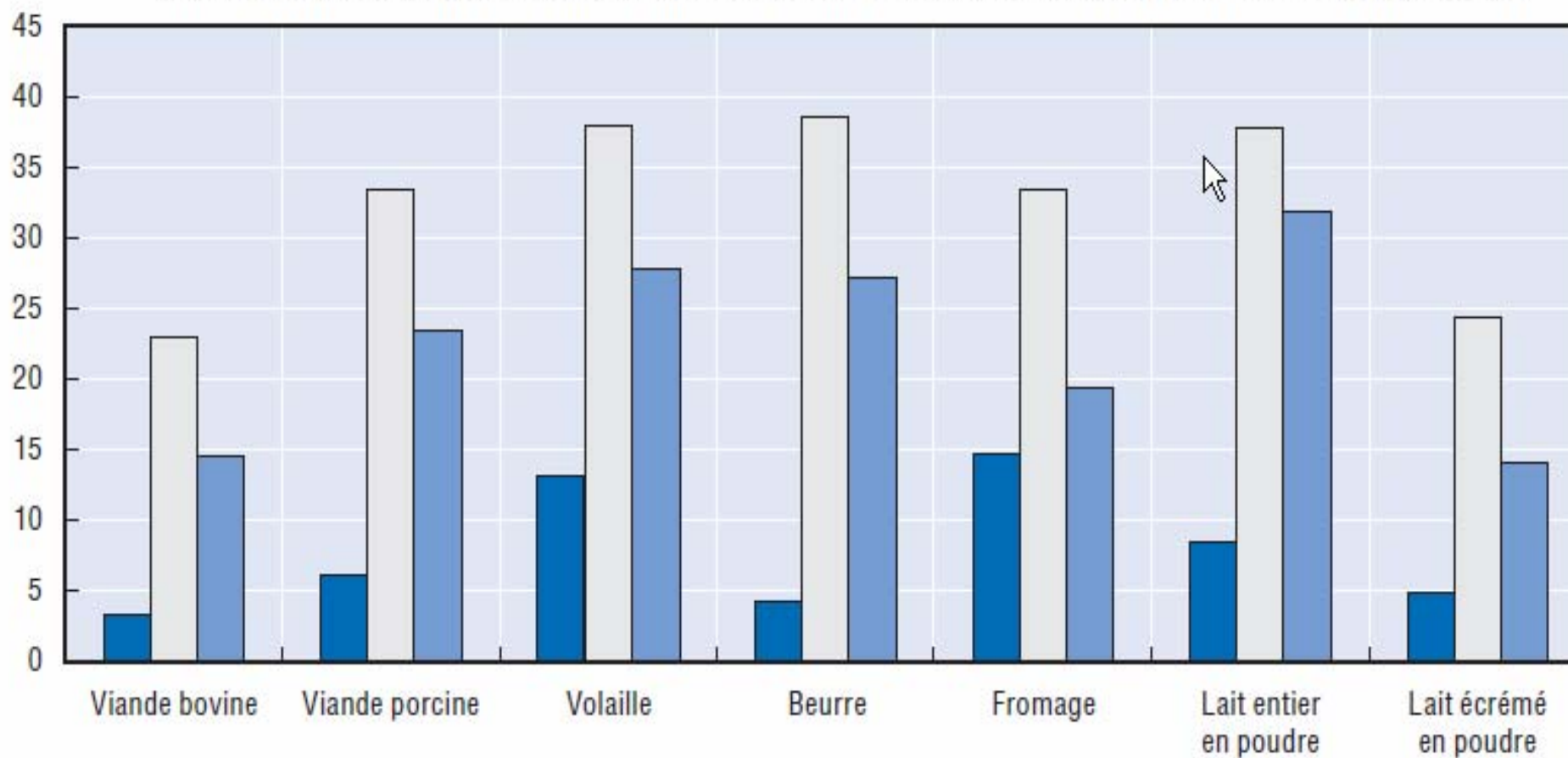
Perspectives pour la consommation de produits animaux (%)

OCDE

Pays en développement

Monde

Évolution en pourcentage de la consommation de produits animaux et laitiers de la période 2007-09 à l'année 2019



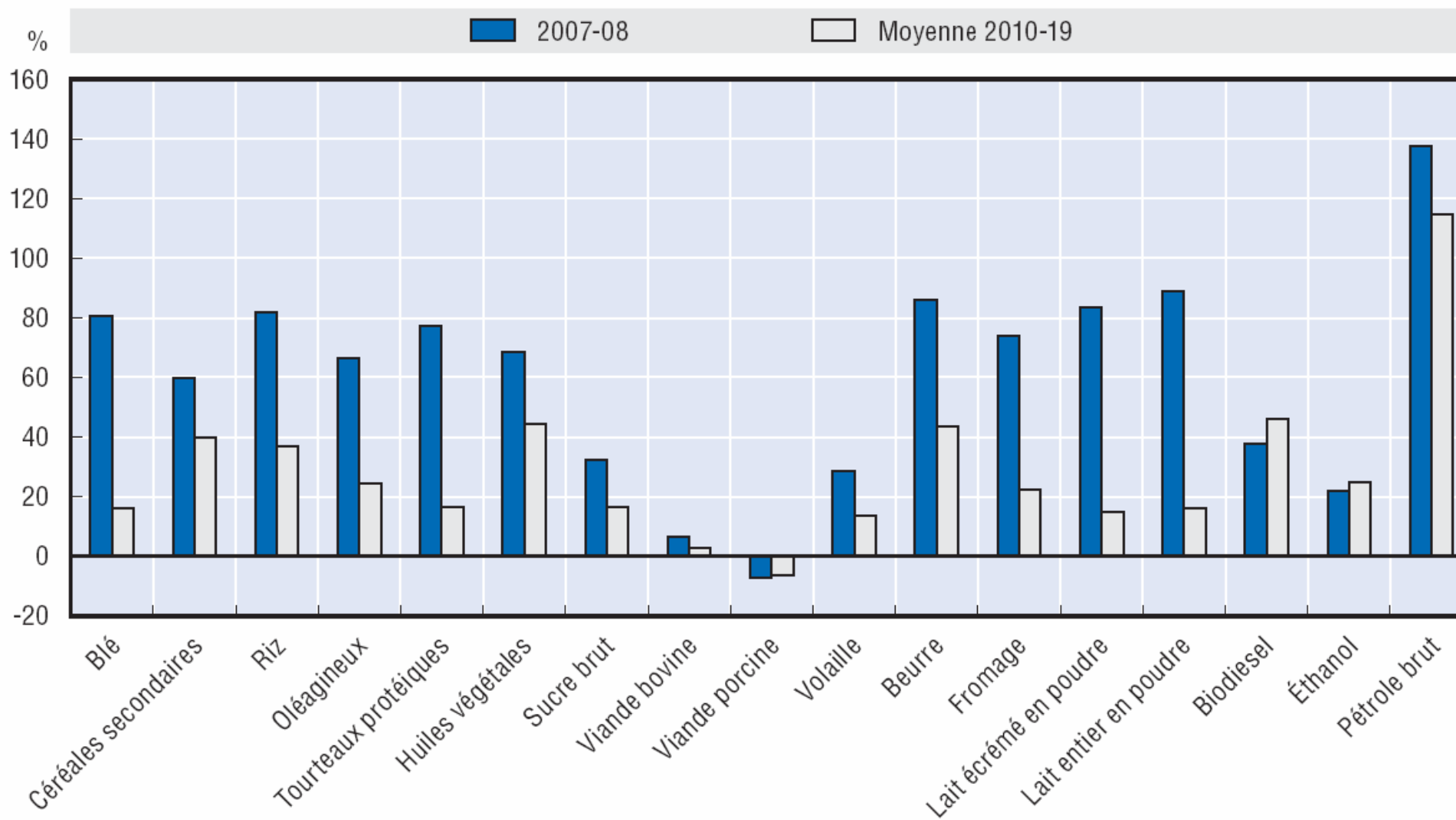
FAO-OCDE

Pluriagri



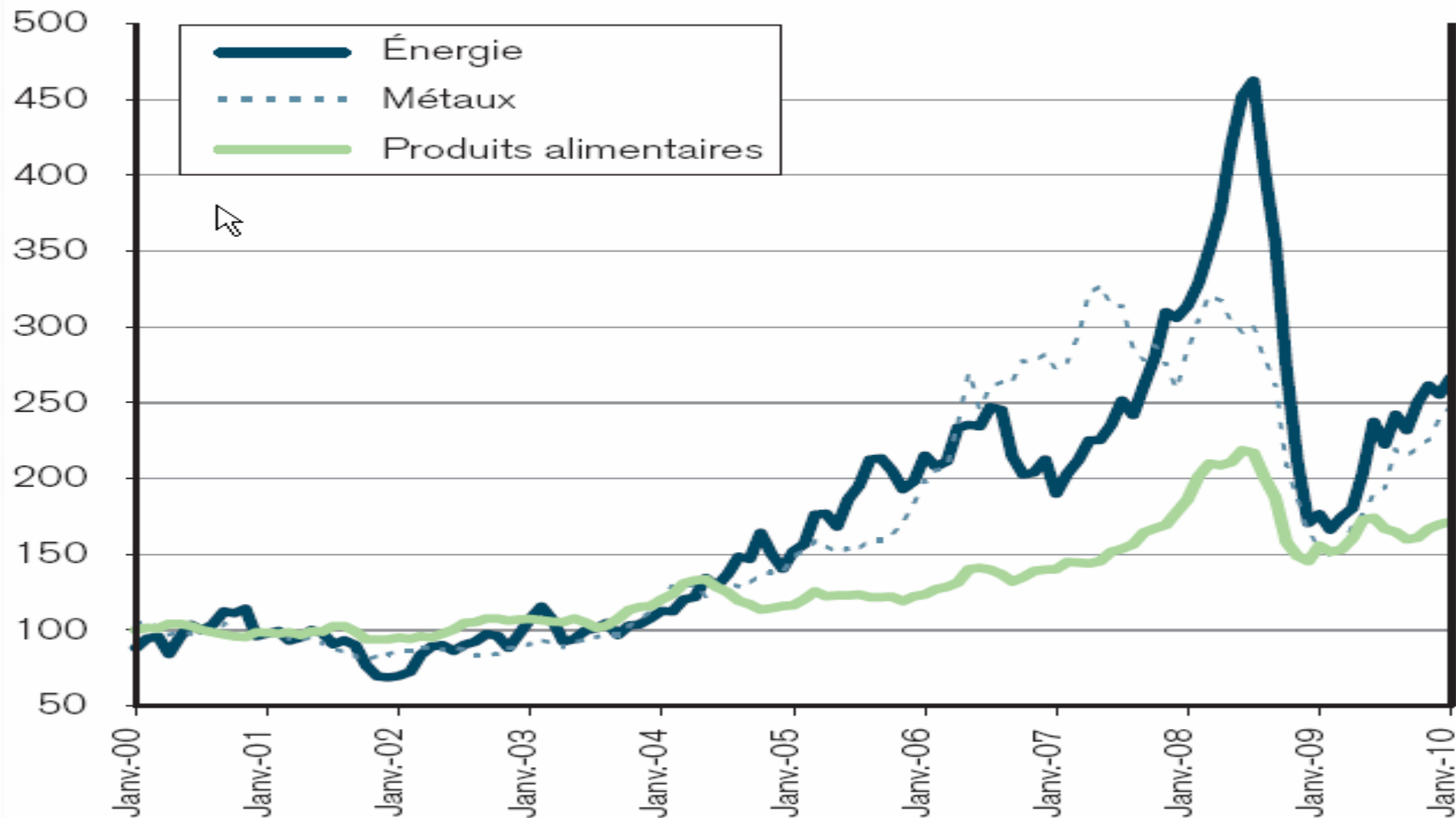
Perspectives pour les prix agricoles mondiaux (termes réels)

(% de croissance sur la période 2007-2008 et 2010-2019 par rapport à la période 1998-2008)



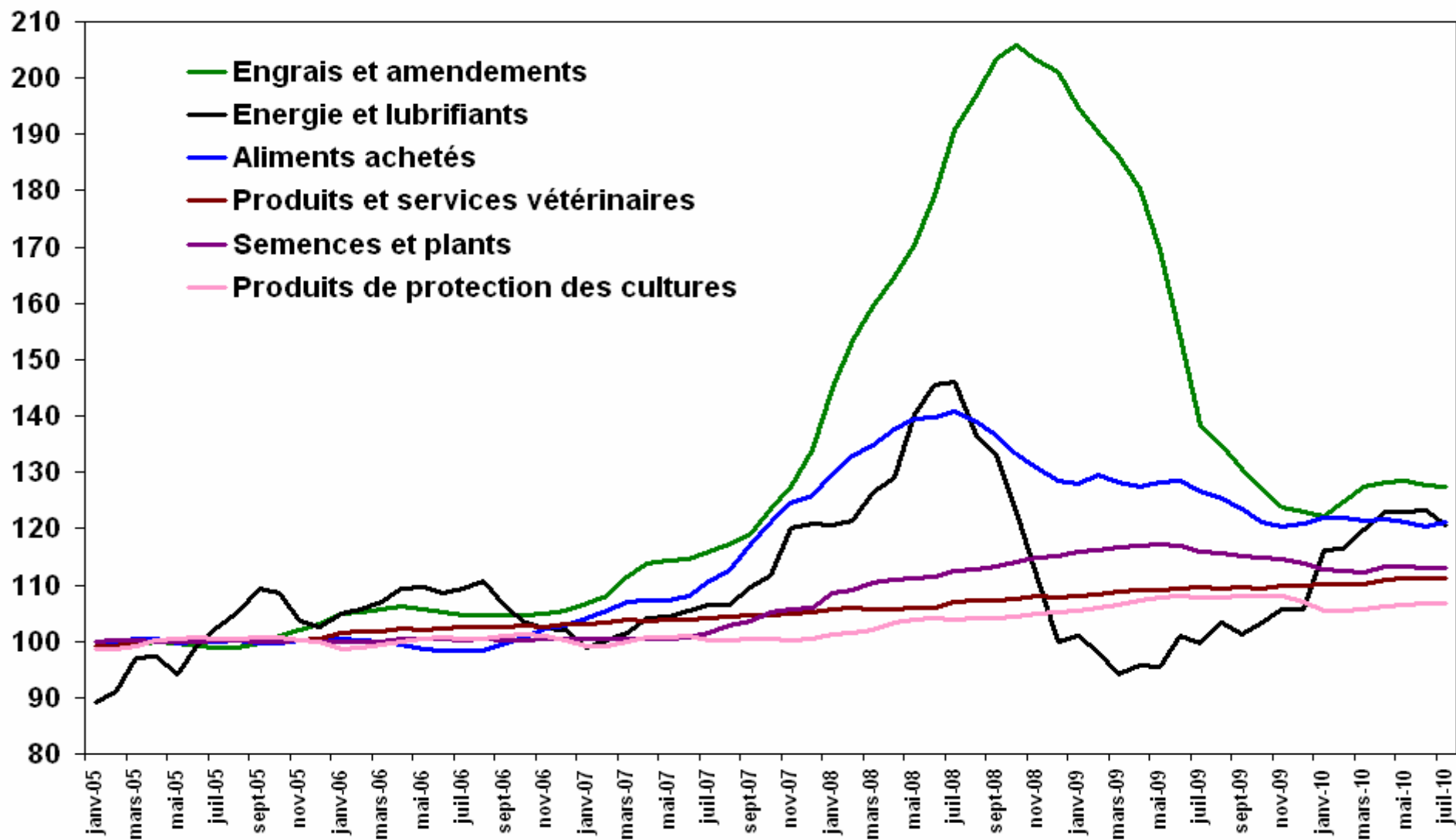
FAO et OCDE

Prix à l'exportation de certains produits primaires (base 100 = 2000)

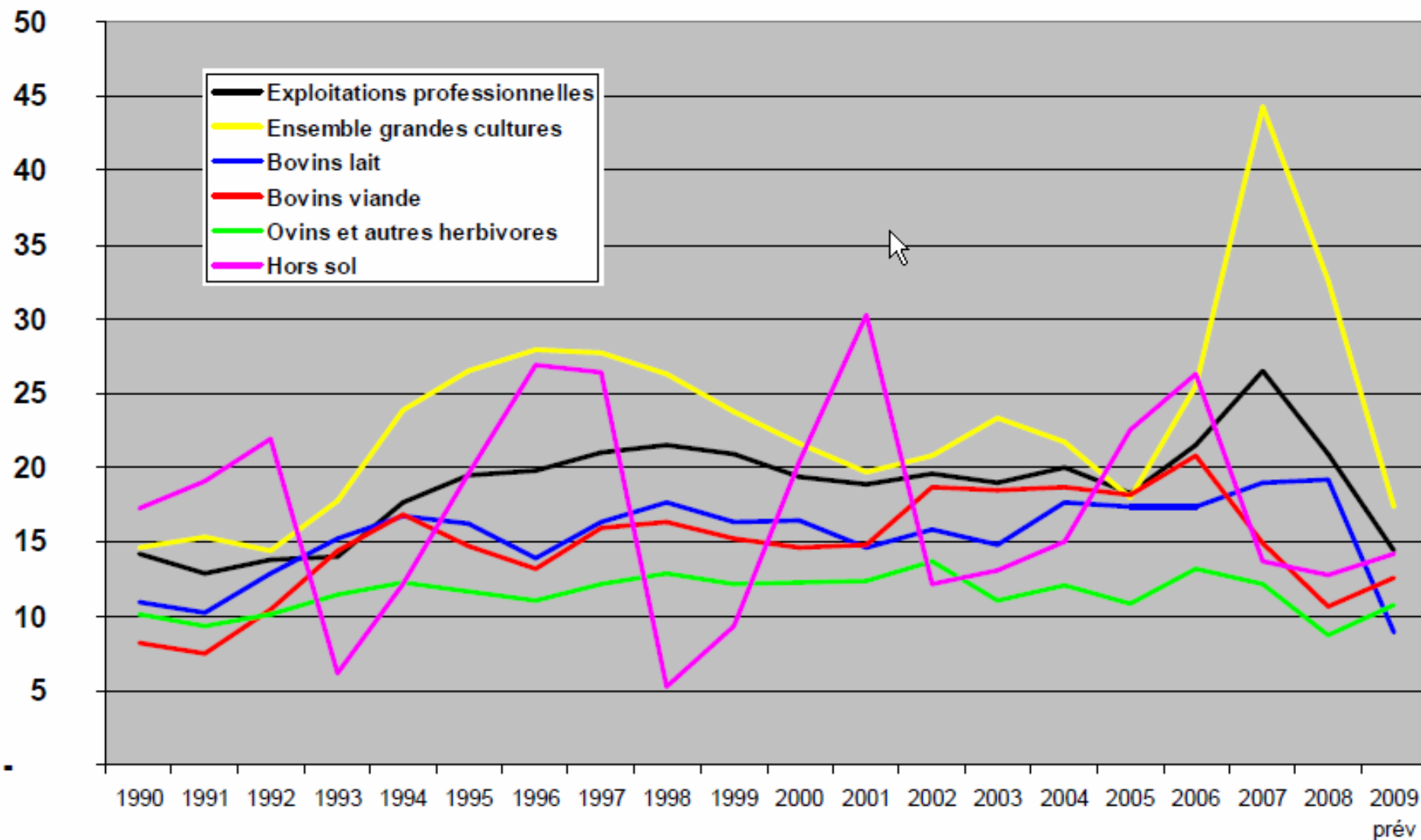


FMI

IPAMPA : indice des prix d'achat des moyens de production agricole



Revenu agricole par UTA familiale (milliers d'euros constants)



Agreste-RICA et comptes nationaux par catégorie d'exploitations

Pluriagri



Les politiques agricoles à la recherche d'une légitimité et d'une instrumentation

- Difficultés à conclure les négociations agricoles multilatérales du cycle de Doha
 - > Cadre mal adapté (les trois volets de l'exportation, de l'importation et du soutien interne ; traitement spécial et différencié pour les PED) à la nouvelle donne (sécurité alimentaire mondiale, énergie, environnement, inégalités)
- Difficultés à définir un cap pour la nouvelle CAP

Les politiques agricoles à la recherche d'une légitimité et d'une instrumentation

- Difficultés à conclure les négociations agricoles multilatérales du cycle de Doha
 - > Cadre mal adapté (les trois volets de l'exportation, de l'importation et du soutien interne ; traitement spécial et différencié pour les PED) à la nouvelle donne (sécurité alimentaire mondiale, énergie, environnement, inégalités)
- Difficultés à définir un cap pour la nouvelle CAP

Objectifs de politique agricole

Grille de lecture de l'économie publique : intervention légitime, au moins théoriquement, quand les choix privés et sociaux divergent

Au moins six objectifs :

- (1) Santé des hommes, des animaux et des plantes
- (2) Sécurité sanitaire des produits
- (3) Réduction des pouvoirs de marché et limitation des comportements anticoncurrentiels
- (4) Protection de l'environnement et préservation des ressources naturelles
- (5) Développement rural
- (6) Gestion des risques et limitation des fluctuations excessives
 - * Incomplétude et inefficacité des marchés privés de gestion du risque ?
 - * Risques systémiques et situations de crise

Présentations ce matin

- (2) Légitimité et efficacité de l'intervention publique pour stabiliser les prix et/ou les revenus agricoles (Gohin A. et al.)
- (3) Utilité, ou non, d'une politique de stockage (Gouël C.)
- (4) Définition d'un dispositif alternatif de constitution et de gestion des stocks publics (Valluis B.)
- (1) En cas d'excès d'offre relativement à la demande solvable, aide directe ou retrait du marché ?**

En cas d'excès d'offre, aide directe ou retrait du marché ?

Crise *versus* risque 'normal'

- > Instruments de gestion privés des risques efficaces pour des risques 'normaux', objectivables
- > Tel n'est plus le cas dans des situations 'catastrophiques' (événements rares, très fortes fluctuations, conséquences potentiellement très grandes)
- > Mais difficulté pratique à objectiver les situations de risques catastrophiques car non indépendantes des outils privés de gestion des risques en place
- > Néanmoins, une définition « légale » (Accord agricole du cycle de l'Uruguay)

En cas d'excès d'offre, aide directe ou retrait du marché ?

Cadre simplifié d'analyse :

K producteurs identiques et neutres au risque

Maximisation du profit

Deux instruments d'intervention

(a) une aide directe découplée AD

(b) des achats publics SP (instrument du retrait du marché)

En cas d'excès d'offre, aide directe ou retrait du marché ?

Les deux instruments ont un impact négatif sur le contribuable

Impact de l'aide directe découplée

- > Aucun impact sur les quantités offertes et demandées, donc sur les prix
- > Impact positif sur les revenus agricoles et efficacité 'parfaite' du soutien (1 euro d'aide = 1 euro de revenu)

Impact des achats publics

- > Impact positif sur le prix du bien agricole (effet demande)
- > Impact positif sur les revenus agricoles
- > Mais impact négatif sur le consommateur domestique (prix plus élevé)
- > En outre, impact positif pour les pays étrangers

En cas d'excès d'offre, aide directe ou retrait du marché ?

Comparaison des deux instruments

- > Pour un même coût budgétaire (impact identique pour le contribuable domestique)
- > Situation initiale sans intervention (sans perte de généralités)
- > L'aide directe découplée a un impact positif supérieur sur les revenus agricoles relativement à un achat public si :

$$\varepsilon_{Yp} - MDD.\varepsilon_{DDp} - MDE.\varepsilon_{DEp} \geq 1 \quad (\text{condition 1})$$

Où :

$\varepsilon_{Yp} \geq 0$ est l'élasticité de l'offre du bien par rapport au prix de ce bien,

MDD est la part de la production domestique vendue sur le marché intérieur,

$\varepsilon_{DDp} \leq 0$ est l'élasticité de la demande domestique du bien par rapport à son prix,

MDE est la part de la production qui est échangée, et

$\varepsilon_{DEp} \leq 0$ est l'élasticité de la demande d'exportation du bien par rapport à son prix.

En cas d'excès d'offre, aide directe ou retrait du marché ?

Analyse (pas à pas)

(a) Offre rigide (court terme ou quota de production), échanges nuls

(1) se réduit à : $\varepsilon_{DDp} \leq -1$ (condition 2)

- Condition (2) non satisfaite très vraisemblablement (demande inélastique)
- Un euro d'achats publics a alors un effet supérieur sur les revenus agricoles relativement à un euro d'aides directes découplées
- Pourquoi ?
 - Le consommateur domestique paie plus cher le produit
 - L'augmentation du prix est proportionnellement plus grande que la variation des quantités (demande inélastique)
 - Le consommateur domestique dépense plus pour le produit et ce 'surcroît' de dépense est aussi capté par le seul producteur domestique

En cas d'excès d'offre, aide directe ou retrait du marché ?

(b) L'offre peut s'ajuster et échanges nuls

(1) se réduit à $\varepsilon_{Yp} - \varepsilon_{DDp} \geq 1$ (condition 3)

- Condition difficile à satisfaire si l'offre et la demande sont (très) faiblement élastiques (i.e. réagissent peu aux prix) : alors un euro d'achats publics a encore un effet supérieur sur les revenus agricoles relativement à un euro d'aides directes découplées

Par exemple si $\varepsilon_{Yp} = 0,3$ et $\varepsilon_{DDp} = -0,3$

- Condition d'autant plus facile à satisfaire que l'offre et la demande réagissent aux prix : alors un euro d'achats publics a un effet inférieur sur les revenus agricoles relativement à un euro d'aides directes découplées

Par exemple si $\varepsilon_{Yp} = 0,6$ et $\varepsilon_{DDp} = -0,6$

En cas d'excès d'offre, aide directe ou retrait du marché ?

(c) L'offre peut s'ajuster et il existe des échanges

$$(1) \quad \varepsilon_{Yp} - MDD \cdot \varepsilon_{DDp} - MDE \cdot \varepsilon_{DEp} \geq 1$$

- Condition le plus souvent satisfaite
- Ainsi, si, $\varepsilon_{Yp} = 0,3$, $MDD = 0,8$, $\varepsilon_{DDp} = -0,3$, $MDE = 0,2$ et, $\varepsilon_{DEp} = -5$ alors $TDE = 1,54 > 1$
- Dans ce cas, un euro d'achats publics a un effet inférieur sur les revenus agricoles relativement à un euro d'aides directes découplées
- Pourquoi ?
 - >Achat public
 - >Effet positif sur le prix
 - >Diminution de la demande domestique privée (effet amortissant 1)
 - >Augmentation de l'offre domestique avec effet induit négatif sur le prix (effet amortissant 2)
 - >Augmentation des importations /diminution des exportations avec effet induit négatif sur le prix (effet amortissant 3)

En cas d'excès d'offre, aide directe ou retrait du marché ?

Prise en compte des consommateurs domestiques et des pays étrangers

- > Dépasser la comparaison sur la seule base des producteurs (effet positif) et des contribuables domestiques (effet négatif)
- > Aide découplée n'a aucun effet sur les consommateurs domestiques et l'étranger
- > Achats publics pénalise les consommateurs et favorise l'étranger
- > Au total,
 - Quand le soutien est octroyé par une aide découplée, la perte du contribuable est égale au gain du producteur (efficacité de la mesure)
 - Quand le soutien est octroyé par des achats publics, les pertes cumulées du contribuable et du consommateur sont toujours supérieures au gain du consommateur

En cas d'excès d'offre, aide directe ou retrait du marché ?

Conclusion

> Pour un même coût de budgétaire, le retrait du marché aura tendance à avoir un impact supérieur sur les revenus agricoles relativement à une aide directe découplée si :

- L'offre réagit peu aux variations de prix (cas limite du quota de production)
- La demande domestique réagit peu aux variations de prix
- La part de la production échangée est faible

Donc, retrait dans une vision de très court terme et aide directe découplée sur une plus longue durée.

En cas d'excès d'offre, aide directe ou retrait du marché ?

Conclusion (suite)

> Néanmoins, même à très court terme, plus grande efficacité globale des aides directes découplées relativement aux achats publics (à cause de l'impact sur le consommateur domestique)

> Considérations additionnelles :

- Transmission des prix producteurs / transformateurs / distributeurs / consommateurs
- Rapidité de mise en œuvre des instruments
- Coût de mise en œuvre des instruments
- Ecoulement des achats publics
- Dans un monde avec risques, agents non neutres face aux risques, des marchés privés de gestion du risque incomplets, etc. : théorie économique du second rang.