Les outils pour réduire la volatilité des prix des marchés agricoles
Comment traiter la volatilité à l'avenir ?

Jacques Carles, Momagri, Délégué général



PARTIE I. La volatilité des prix des marchés agricoles : éléments de contexte

PARTIE II. L'Union européenne à contre-courant des politiques de lutte contre la volatilité et ses effets chez les principaux pays producteurs

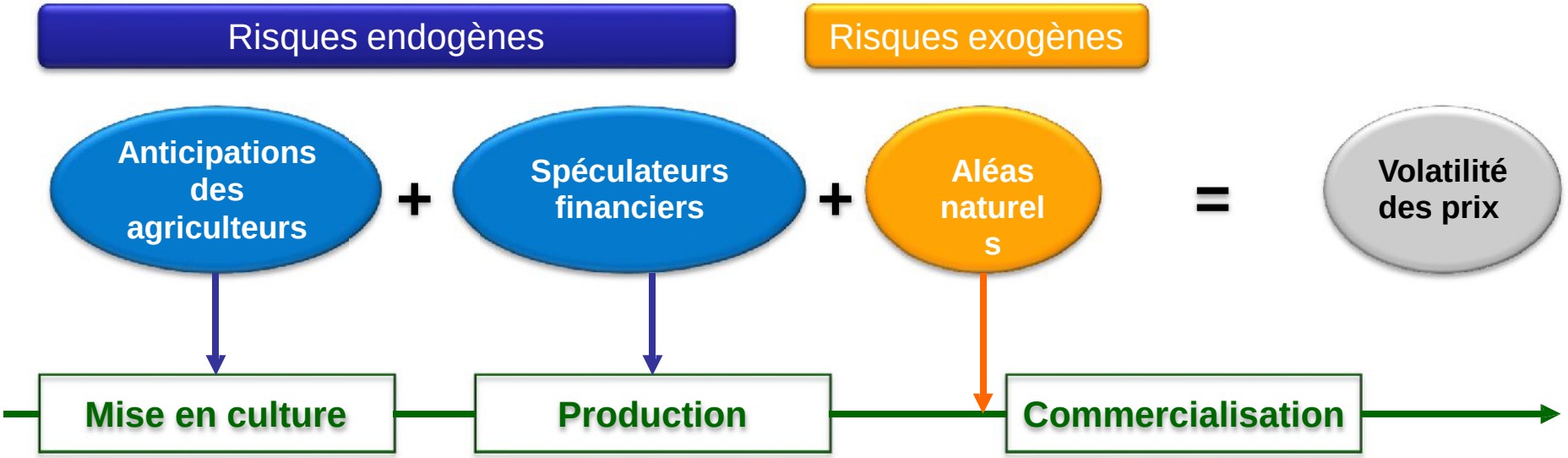
PARTIE III. Quels instruments pour combattre la volatilité ?

PARTIE IV. Application : le projet PAC-Momagri

Partie I
La volatilité des prix : Eléments de contexte

- **Incidents climatiques, inélasticité de la demande, rigidité de l'offre, délais de production, fermeture unilatérale de frontières, financiarisation des marchés, etc.**
  ➧ **Les causes de la volatilité des marchés agricoles sont nombreuses**

- **Les causes « exogènes » (incidents climatiques, épizooties, etc.) tendent à reculer par rapport aux causes « endogènes » (erreur d'anticipation, sur-réaction des acteurs, spéculation, rigidité de l'offre)**
  ➧ L'ouverture commerciale et le progrès technique diminuent les conséquences négatives des conditions de production défavorables
  ➧ Inversement les causes endogènes se renforcent par l'interconnexion des marchés et la rapidité de propagation des informations



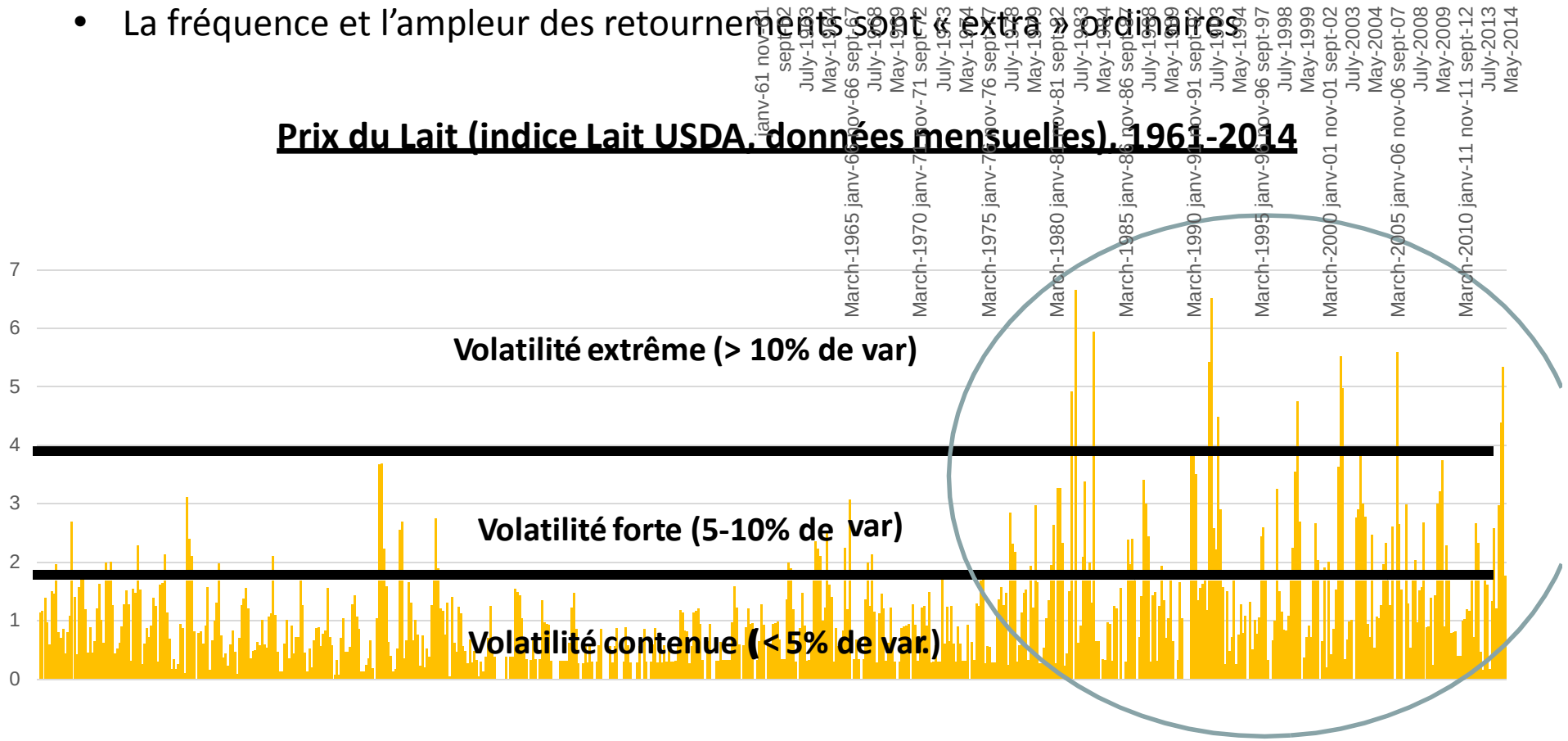
- **Le <u>démantèlement des politiques publiques</u>, en particulier le stockage, en Europe et aux Etats-Unis, a supprimé un stabilisateur indispensable (la Chine prend partiellement le relais sur les stocks avec 250 Millions de tonnes de capacité de stockage public).**

- **La volatilité va <u>bien au-delà de l'ajustement « naturel » de l'offre à la demande par le mécanisme des prix</u> et peut affecter l'ensemble des producteurs même les plus performants.**

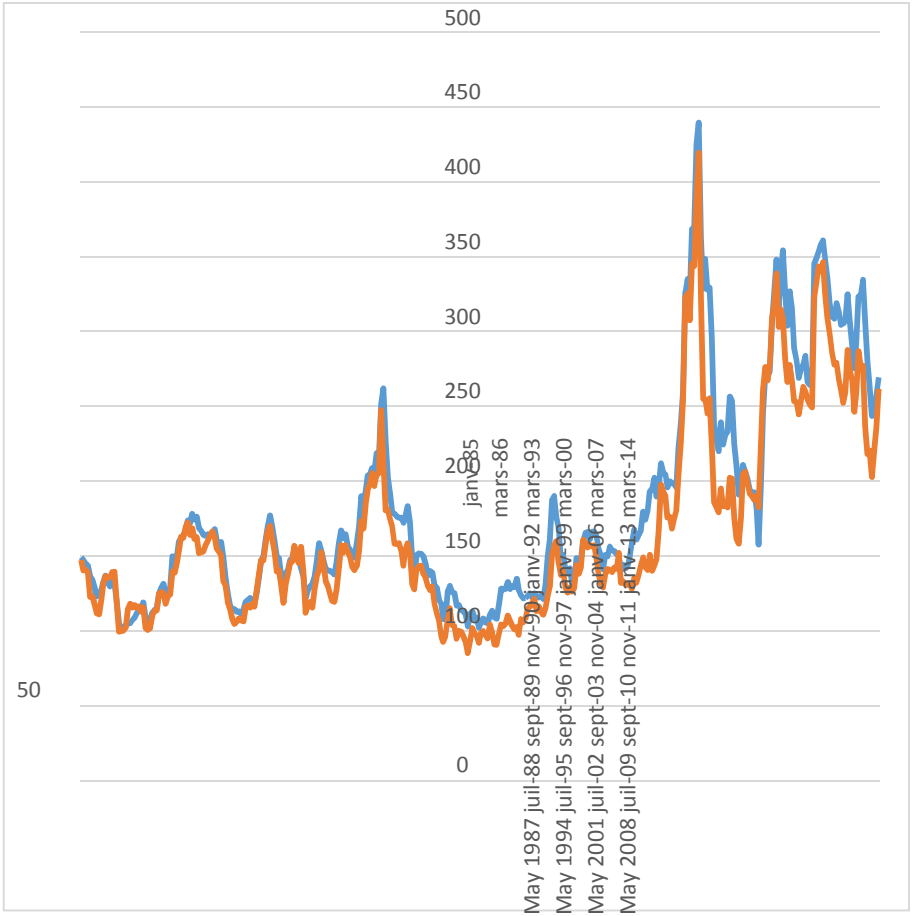
- **La volatilité a <u>un coût pour l'ensemble de l'économie</u> (mauvaise allocation des ressources, coût des primes de risques, coût social, mauvaise répercussion des variations au long de la filière « effet cliquet », etc.) qu'il convient d'appréhender pour le mettre en relation avec le coût de la stabilisation.**

- La volatilité des cours internationaux du lait n'a jamais été aussi élevée.
- La fréquence et l'ampleur des retournements sont « extra » ordinaires

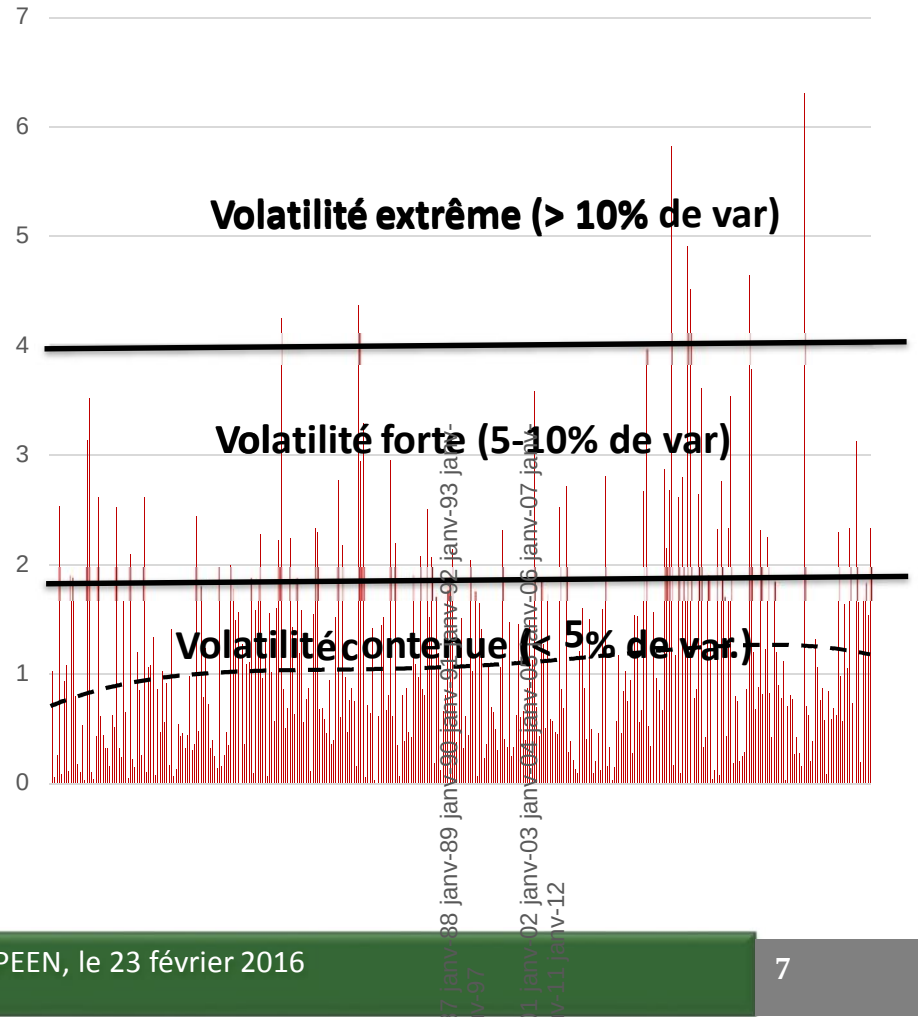
Prix du Lait (indice Lait USDA, données mensuelles), 1961-2014



Blé, n#1, HRW, FOB Gulf, $/t
Blé, n#2, SRW, FOB Gulf, $/t



Volatilité du Blé, n#2, SRW, FOB Gulf

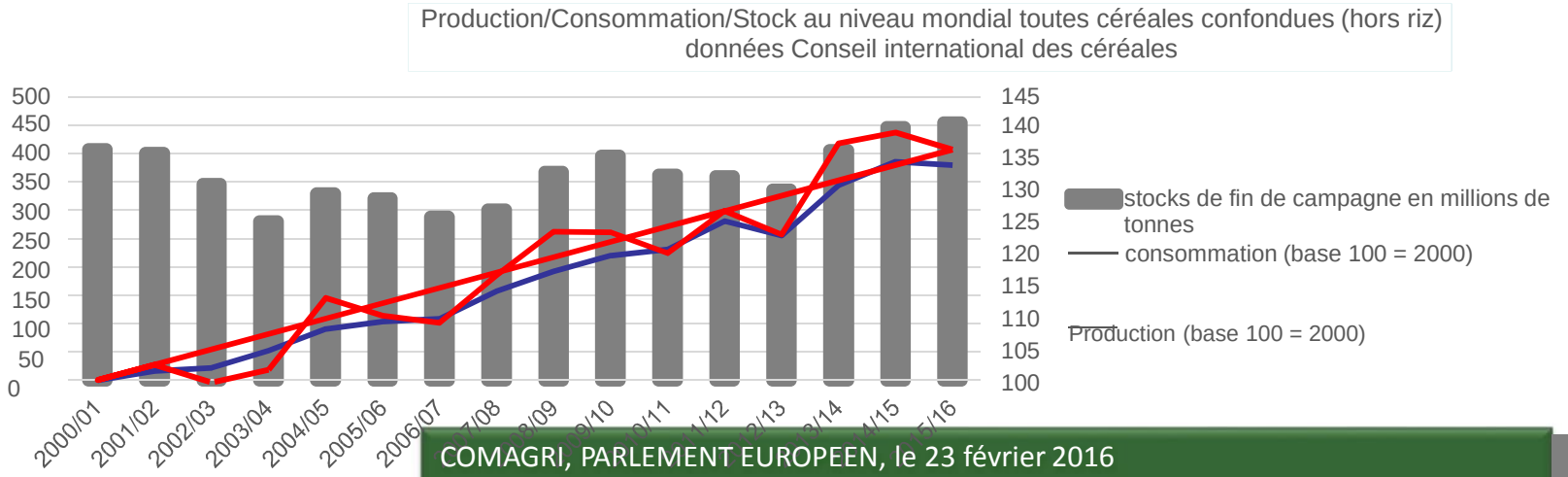


- **L'ensemble des matières premières est touché par la fin du « super cycle » entamé au début des années 2000.**

Surinvestissement → **Surcapacités** → **Surproduction**

- En dépit de la croissance des besoins alimentaires, l'agriculture n'échappe pas au phénomène : de nouvelles terres ont été mises en production, les élevages ont été augmentés, les stocks sont reconstitués

- L'ajustement de l'offre à la baisse des prix sera d'autant plus long et nocif
  - que les coûts fixes sont importants : l'agriculture est aussi une « industrie lourde »
  - que la demande est inélastique (vous ne mangerez pas deux fois plus de pommes de terre, si elles sont deux fois moins onéreuses)
  - que de petits écarts entre offre et demande entrainent de très fortes variations de prix

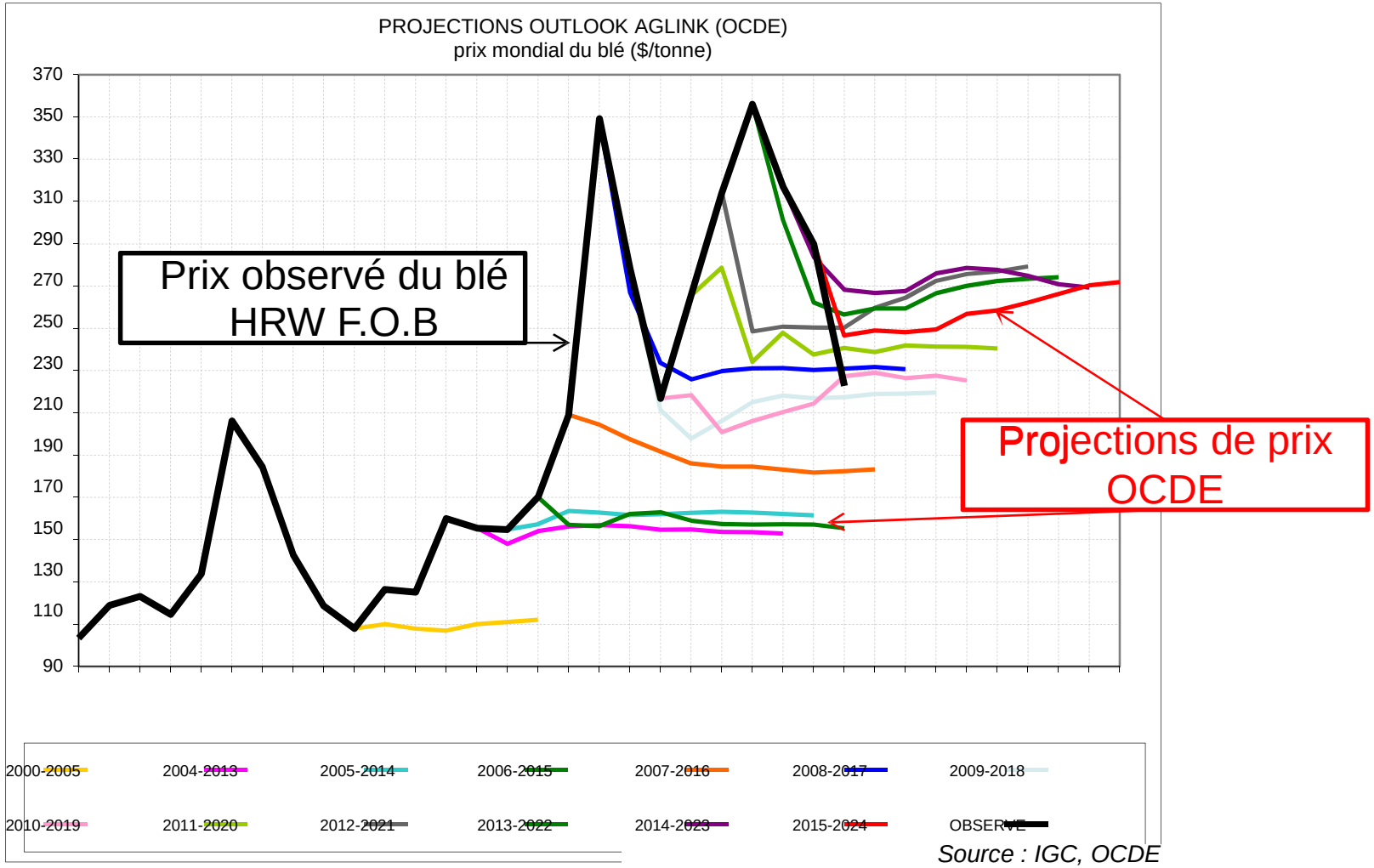


Les modèles d'aide à la décision utilisés pour simuler l'évolution probable des prix des marchés agricoles mais aussi les effets de réforme de politiques publiques ne prennent pas en compte les principales sources de volatilité

Ils donnent une vision erronée aux décideurs car ils reposent sur des hypothèses et une architecture inadaptées :

1. Ils considèrent que l'offre s'ajuste automatiquement aux prix.
2. Ils considèrent que tous les acteurs ont des anticipations rationnelles (c'est-à-dire qu'ils sont omnipotents et omniscients) .
3. Ils ne tiennent pas compte des incidents climatiques.
4. L'effet des différents types de stocks sur les prix n'est pas représenté (les stocks sont seulement un paramètre d'ajustement).
5. Ils ne prennent pas en compte le jeu des spéculateurs dans la formation des prix.

Une illustration avec le modèle Aglink (OCDE)

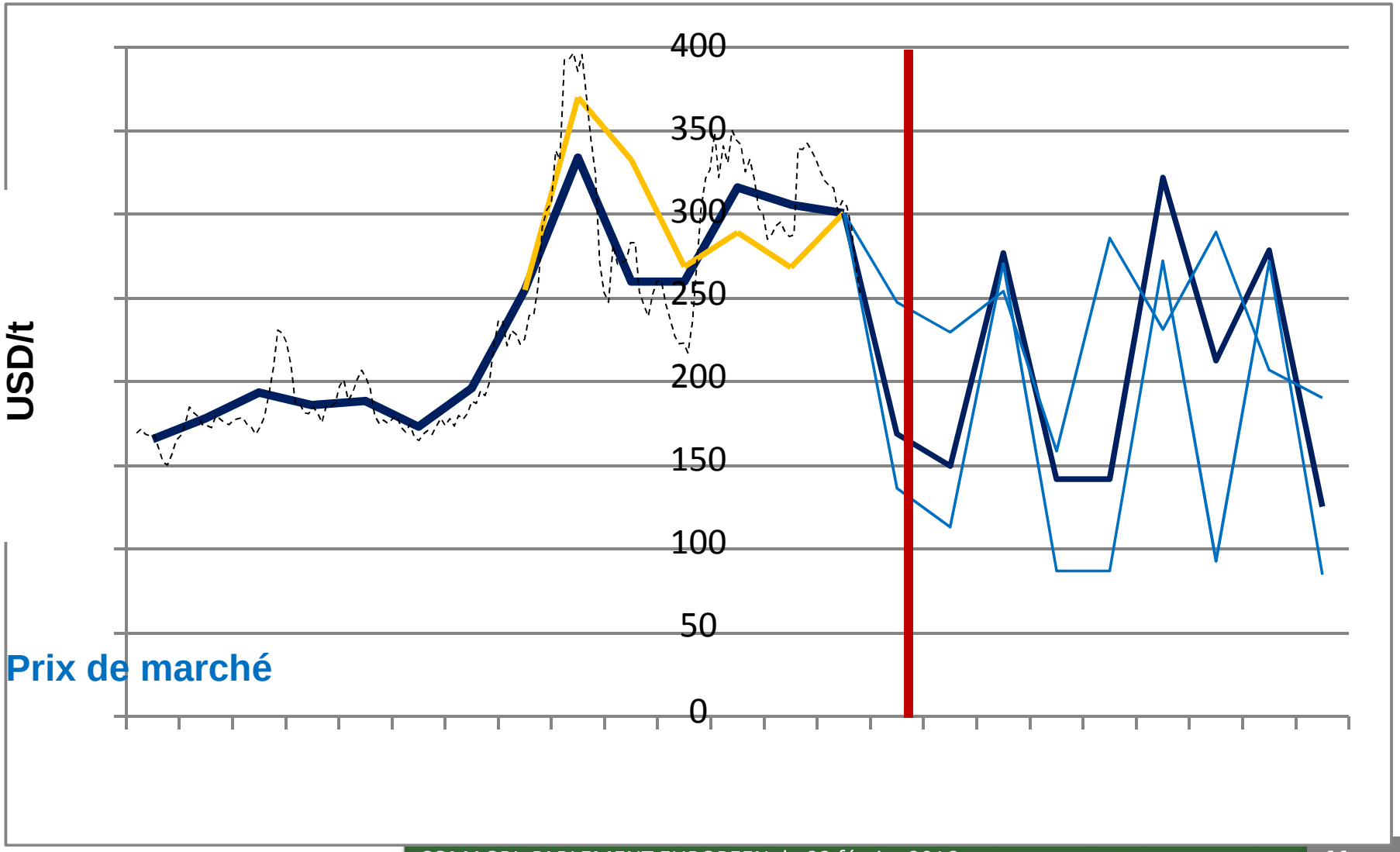


Source : IGC, OCDE
Mise en forme : Ministère de l'Agriculture, CEP

Errare humanum est … sed perseverare diabolicum ?

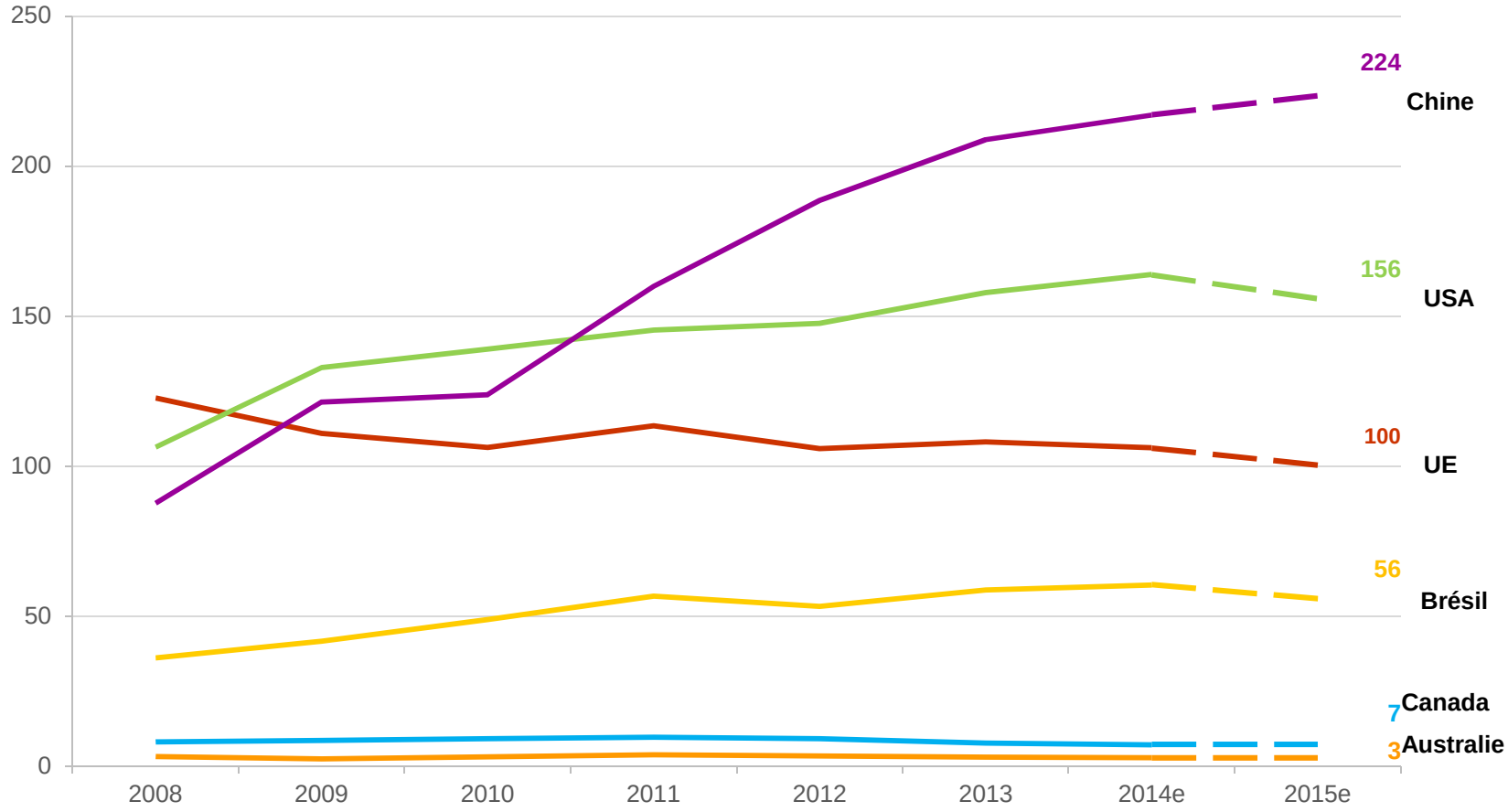
Les simulations générées par le modèle momagri

(indice céréales)



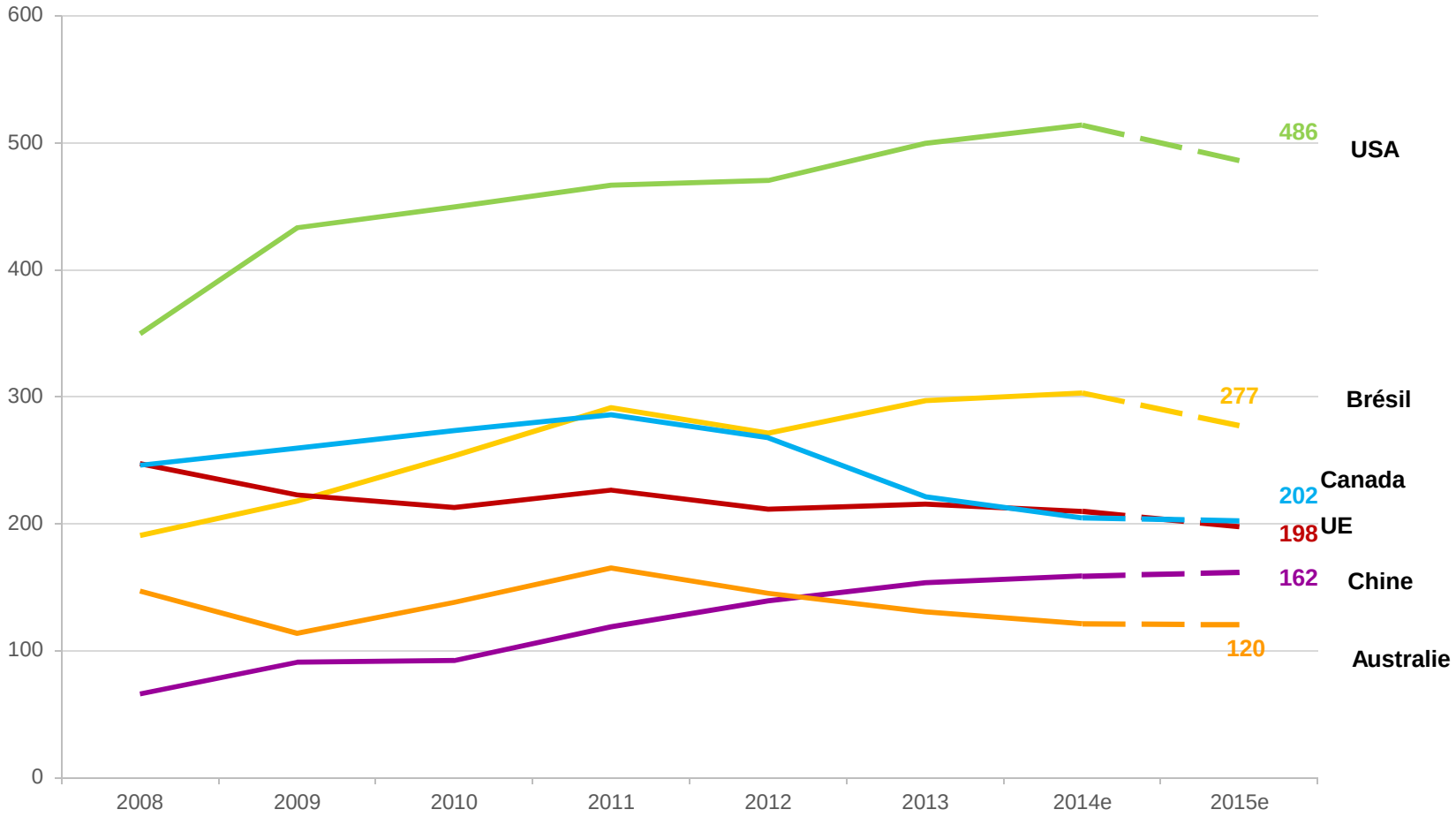
Partie II

L'UE à contre-courant de la lutte contre la volatilité et ses effets chez les principaux pays producteurs



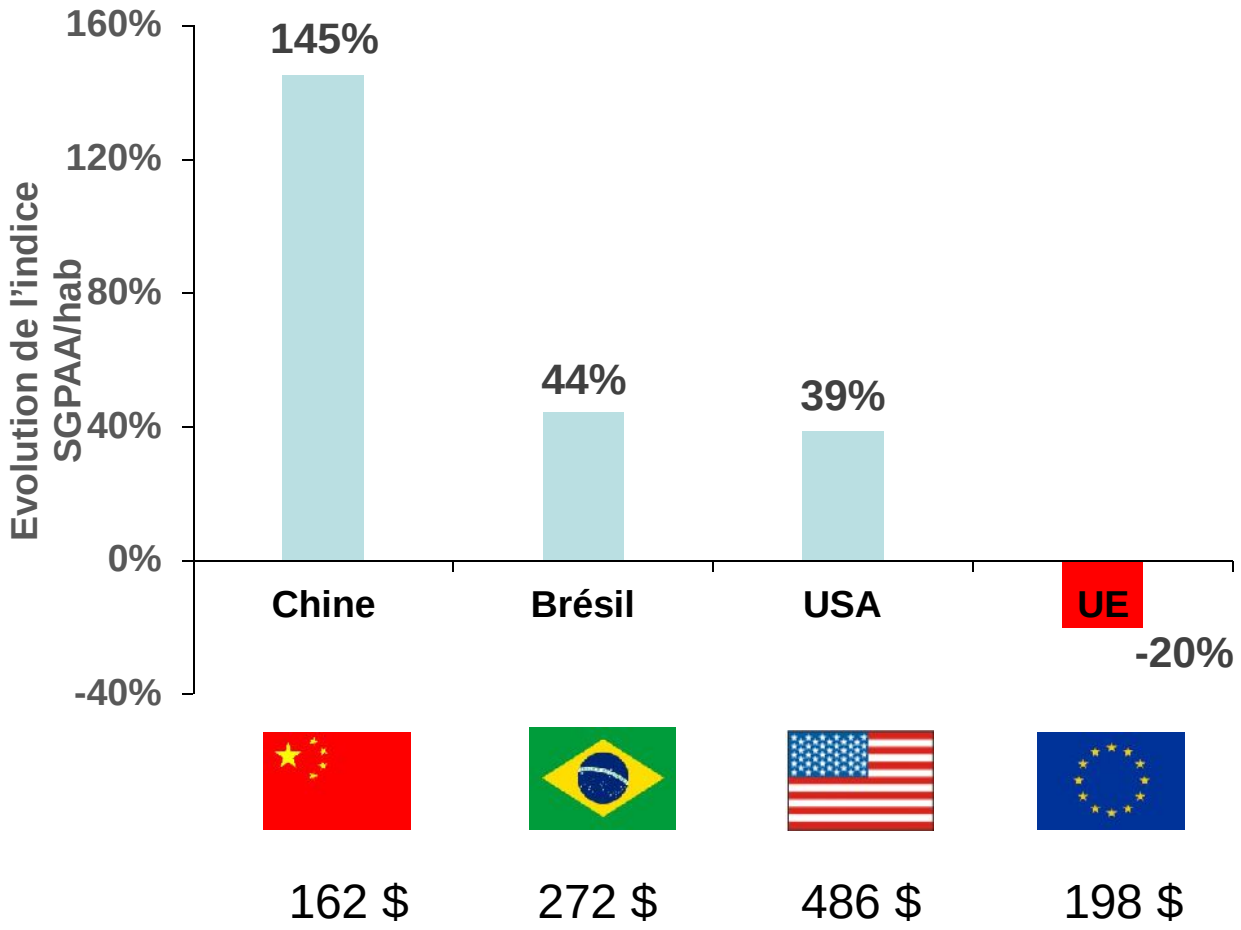
Indice SGPAA pour les principaux pays en milliards de USD

La stagnation des soutiens publics par habitant en UE (USD)



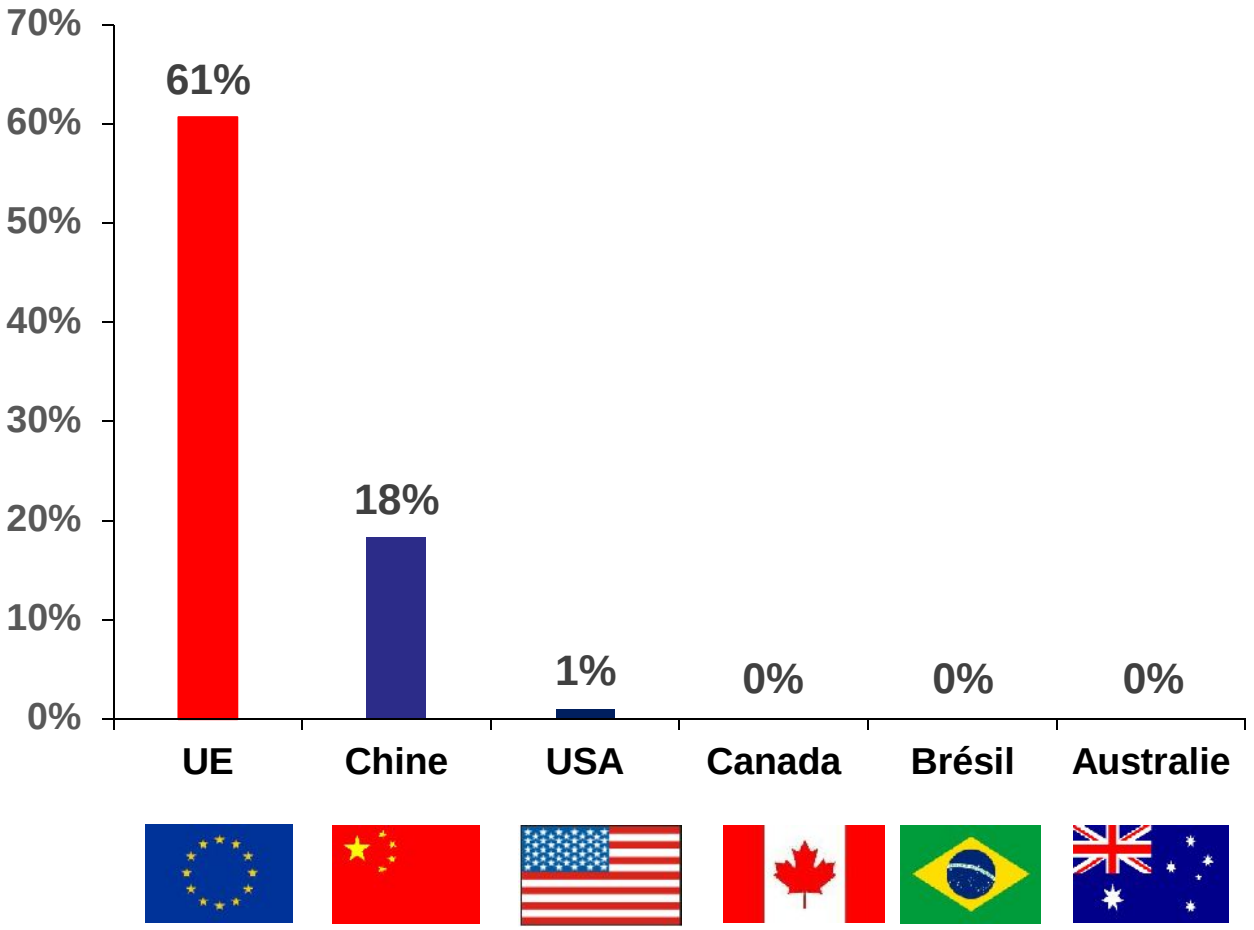
Indice SGPAA pour les principaux pays en USD par habitant

Evolution des soutiens publics à l'agriculture et à l'alimentation (en % et en US$) par habitant entre 2008 et 2015



momagri
mouvement pour une organisation mondiale de l'agriculture

Part des paiements découplés dans les soutiens publics à l'agriculture (2015)



1. **Croissance de soutiens globaux et par habitant** aux USA, au Brésil et en Chine … sauf dans l'UE.

2. L'UE est le seul pays à utiliser principalement des aides découplées,
ce n'est pas durable :

- illégitimité quand les prix et les revenus sont élevés
- aucun pouvoir d'orientation de la puissance publique
- dépendance aux aides amplifiée par la capitalisation des aides dans le de la prix terre et des actifs agricoles

3. Pas de stratégie agricole européenne à long terme en termes de sécurité alimentaire, d'accès à la terre, de stabilisation des revenus, d'investissement et de compétitivité, de soutien à la croissance et à l'emploi… pourtant accords bilatéraux avec le Canada, et en cours de négociation avec les Etats-Unis …

4. Intégration d'objectifs environnementaux, sans sécurisation économique des agriculteurs, ce qui rend illisible le projet de la PAC et inefficace les mesures agro-environnementales.

La vraie réforme de la PAC est à venir. Son objectif premier doit être traiter la de volatilité des prix

Partie III
Quels instruments pour combattre la volatilité ?

Quatre principes :

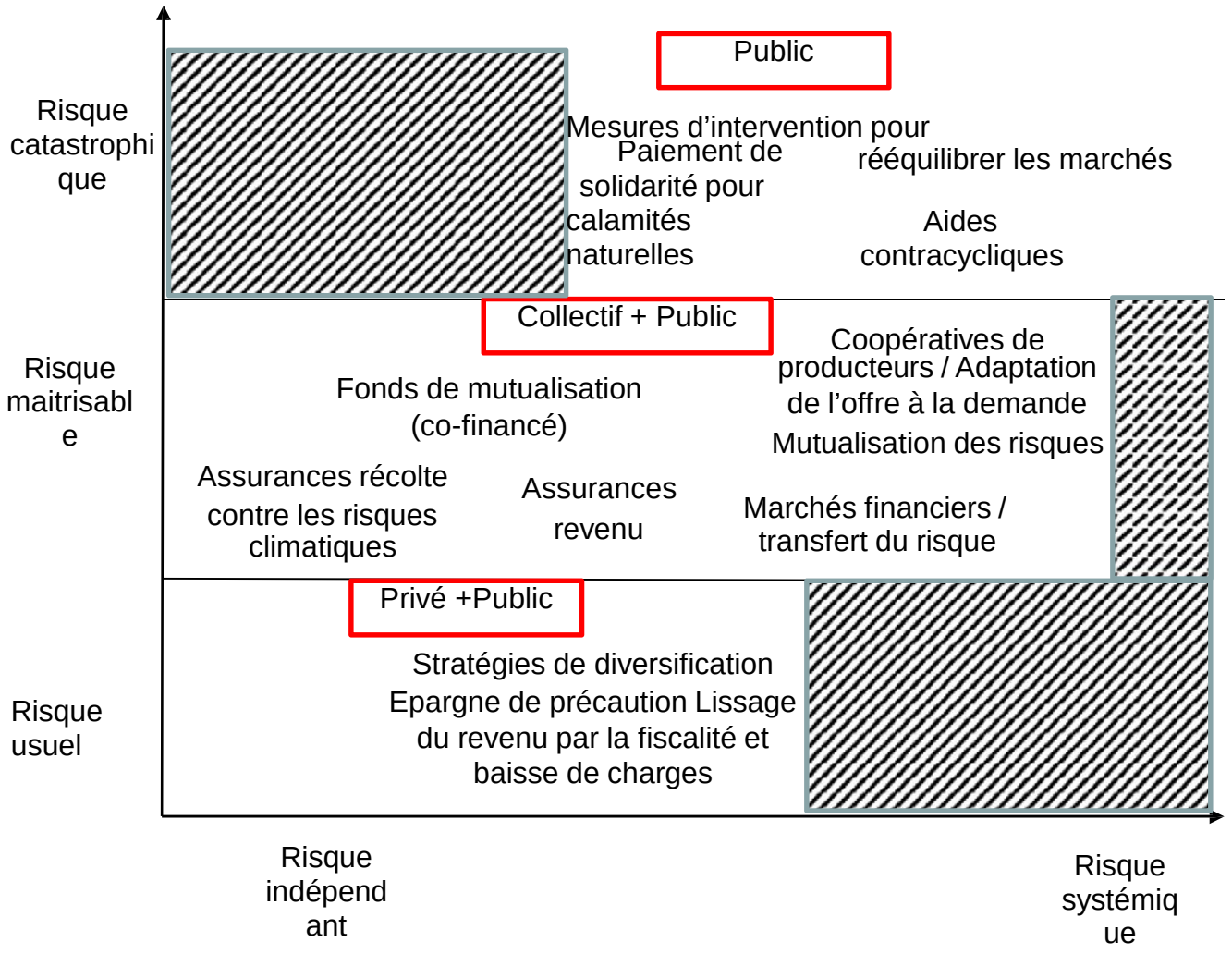
- **préférer les <u>combinaisons d'outils</u> plutôt qu'un seul « outil miracle »** (syndrome du couteau suisse)

- **tenir compte des <u>spécificités des produits</u>** (stockable, saisonnalité, pondéreux, débouchés alternatifs, eux.) pour combiner les outils pertinents

- **« *Prévenir ou guérir* »** : distinguer les outils <u>qui limitent les effets de la volatilité des prix</u>, de ceux <u>qui limitent directement la volatilité</u>.

  « *Guérir* » coûte plus cher aux finances publiques / « *Prévenir* » nécessite la coopération entre les acteurs pour éviter les passagers clandestins.

- **le risque de prix est de nature <u>systémique</u>** (touche tous les acteurs en même temps) **et il peut être <u>catastrophique</u>** (les effets peuvent être insupportables pour les individus**), il n'est donc que <u>partiellement assurable.</u>**


Public
Risque catastrophique
Mesures d'intervention pour rééquilibrer les marchés
Paiement de solidarité pour calamités naturelles
Aides contracycliques
Collectif + Public
Risque maitrisable
Coopératives de producteurs / Adaptation de l'offre à la demande
Fonds de mutualisation (co-financé)
Mutualisation des risques
Assurances récolte contre les risques climatiques
Assurances revenu
Marchés financiers / transfert du risque
Privé +Public
Risque usuel
Stratégies de diversification
Epargne de précaution Lissage du revenu par la fiscalité et baisse de charges
Risque indépendant
Risque systémique

A. Pour les risques catastrophiques

- Les aides contracycliques varient en fonction des prix

..Elles donnent **une visibilité aux producteurs** en évitant une part importante des **effets pervers des aides découplées**.

..Elles constituent **l'outil central du Farm Bill**, elles se déclenchent dès que les prix du blé descendent sous la barre de 217$/t.

..Elles sont **le socle d'une réponse cohérente en cas de crise majeure**.

- Les outils d'intervention publique pour assurer l'équilibre entre l'offre et la demande

..Des aides d'urgence en cas de crise devraient pouvoir être **conditionnées à une baisse de la production temporaire** afin **de responsabiliser les acteurs économiques**

..Les **mesures de retrait et de stockage** (y compris privé) doivent être conservées et optimisées selon les caractéristiques des produits.

..Les politiques de promotion des **biocarburants doivent redevenir des politiques agricoles** : flexibiliser les mandats d'incorporation constitue une opportunité pour **stabiliser les marchés des grains** à l'instar du Brésil pour la canne à sucre (Compenser les industriels pour la sous-utilisation temporaire des usines de biocarburant est surement la voie la plus efficace pour éviter les fluctuations extrêmes de prix).

B. Pour les risques maitrisables

- Les fonds de mutualisation et le soutien aux assurances pour les risques sanitaires et climatiques

..Les **risques climatiques et sanitaires sont en grande partie assurables**, le risque prix l'est nettement moins (nature systémique).

..Les expérimentations de **fonds de mutualisation** sont à suivre de près : les règles de l'OMC sont trop restrictives (seuil de déclenchement), et il devrait être possible de faire des fonds de mutualisation par type de produits.

- Les assurances revenus

Les **assurances revenus** doivent être pensées en articulation avec des aides contracycliques comme aux Etats-Unis, car :

.. elles ne peuvent couvrir **qu'une à deux années** (les assureurs se couvrant eux-mêmes sur les marchés à terme),

.. elles n'ont **pas de valeur ajoutée par rapport à la combinaison d'une assurance récolte et d'une couverture prix par un contrat à terme**, car la corrélation négative entre prix et rendements est très faible pour des marchés ouverts,

.. elles ne peuvent garantir un niveau de protection satisfaisant **quand les prix sont bas**.

- Les marchés financiers (futures et options) : favoriser leur utilisation et permettre leur émergence

..Encourager l'accès à ces outils aux producteurs **surtout via les coopératives** (sécurisation des acteurs, respect des directives financières, gestion conjointe des flux et des prix)

..Imposer la transparence de certains marchés (par la mise en place de plate-formes d'échange électroniques) **pour que se développent des marchés à terme** (cas des produits laitiers)

- Permettre l'adaptation de l'offre à la demande par des coopératives de producteurs (OP et association d'OP) suffisamment grandes

..Renforcer le pouvoir de négociation des producteurs doit permettre **un partage plus équitable de l'exposition à la volatilité**

..Faire des coopératives **le niveau de base de la régulation** (CF. Article 222 du règlement OCM), à l'instar des mesures de 'récolte en vert' des OP de Fruits et Légumes

..Etendre à tous les secteurs la logique des OCM Fruits et Légumes et Viti-vini pour **des aides finançant des investissements structurant les filières**

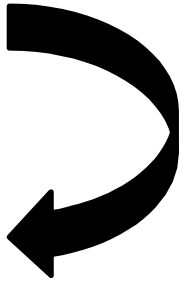
C. Pour les risques usuels

- **Diversification et épargne de précaution**

  L'expression « **Ne pas mettre tous ses œufs dans le même panier** » conserve toute sa pertinence et ce d'autant dans un contexte où les hausses de prix déclenchent parfois des comportements d'euphorie collective.

- **Lissage du revenu par la fiscalité et baisses de charges**

Les outils qui réduisent les effets de la volatilité des prix	Les outils qui s'attaquent aux causes de la volatilité des prix
Aides contracycliques	Coopératives de producteurs / Adaptation de l'offre à la demande Mutualisation des risques
Marchés financiers / transfert du risque	Mesures d'intervention pour rééquilibrer les marchés
Assurances revenu	
Stratégies de diversification	
Epargne de précaution	
Lissage du revenu par la fiscalité	



Faire émerger une nouvelle gouvernance mondiale de l'agriculture basée sur l'articulation des politiques agricoles nationales

- Promouvoir le leadership des principaux pays producteur/consommateur
- Les stocks publics sont des biens publics, améliorer la communication entre pays (exemple de l'ASEAN+3 sur le riz), définir des règles de mutualisation
- Rendre flexible les politiques de biocarburants chez l'ensemble des pays producteurs, quitte à compenser les producteurs de biocarburants pour la sous-utilisation de leur capacité de production
- Instaurer un Conseil de Sécurité Alimentaire à l'ONU qui définisse des modalités d'intervention communes (suites du G20 en 2011)

Partie IV
Applicatio
le projet PAC momagri

1. Eléments de contexte (1/4)

- Contexte international tumultueux et environnement économique difficile

  → Nécessité de donner un **nouveau cap stratégique à la PAC**

- En effet, il n'est plus possible de justifier le démantèlement des mécanismes européens de gestion de crise agricole:

  - Sur la base des règles OMC qui n'intègrent pas la sécurité alimentaire et que les grandes puissances agricoles contournent
  - Sur la foi de prévisions des cours agricoles tendanciellement linéaires, sans prise en compte de la volatilité des prix

  → **Erreur politique fondamentale** qui ignore la volatilité des cours et les crises agricoles

1. Eléments de contexte (2/4)

- La politique agricole européenne n'est plus dotée des outils de régulation pour intervenir en cas d'instabilité des marchés

- La demande agricole est inélastique par rapport à l'offre agricole: 1 à 2% de variation de la production mondiale peuvent induire des variations de 50% à 100% des prix agricoles

- Les Etats-Unis, le Brésil, la Chine, etc. ont renforcé leurs dispositifs de soutien qui évitent à leurs agriculteurs « de plonger dans le rouge » dans les périodes d'effondrement des cours agricoles. L'agriculture et la production de denrées alimentaires y sont considérés comme des actifs stratégiques

→ **La crise dans les secteurs de l'élevage (lait, porc, viande bovine)** apparue en 2015 préfigure des conséquences de l'absence de stratégie agricole européenne et risque de toucher l'ensemble du monde agricole dans les mois à venir

1. Eléments de contexte (3/4)

- C'est pourquoi Momagri appelle à une révision de la PAC qui se traduise par l'intégration de mécanismes de gestion de crise et d'une nouvelle approche budgétaire.
- Mais la Commission Européenne et son commissaire à l'Agriculture Phil Hogan, ainsi que plusieurs de ses Etats membres, principalement de l'Europe du Nord, veulent poursuivre le démantèlement de la PAC.
- Ce serait une erreur stratégique majeure qui affaiblirait l'ensemble de l'agriculture européenne.

1. Eléments de contexte (4/4)

- Il est ainsi primordial que la PAC soit dotée de la flexibilité économique et budgétaire suffisante pour:
  - Assurer un revenu plus stable pour les producteurs leur offrant ainsi une bonne visibilité dans la durée
  - Améliorer la compétitivité des productions agricoles et des industries agroalimentaires européennes, porteuses de très nombreux emplois
  - Répondre aux enjeux stratégiques de l'Europe en termes de sécurité alimentaire et de matières premières renouvelables
  - Tout en bénéficiant aux consommateurs européens, tant sur le plan quantitatif que qualitatif

2. La réforme de la PAC proposée par Momagri (1/4)

Considérant que :

- Les marchés agricoles ne s'autorégulent pas,
- La volatilité des cours est une composante structurelle des marchés agricoles (risques naturels et de marché spécifiques),
- La libéralisation non régulée des marchés agricoles internationaux génère des risques systémiques, accroissant la probabilité de retournement des cours,
- Les prises de décision unilatérales de certains Etats (ex Russie) contribuent à accentuer les variations brutales des cours,
- La spéculation croissante de l'agriculture depuis 2000 (notamment sur OTC) amplifie la volatilité des prix agricoles,
- Les différents accords de libre-échange avec le Canada, les Etats-Unis…placent les agriculteurs européens dans une situation de concurrence accrue.

2. La réforme de la PAC proposée par Momagri (2/4)

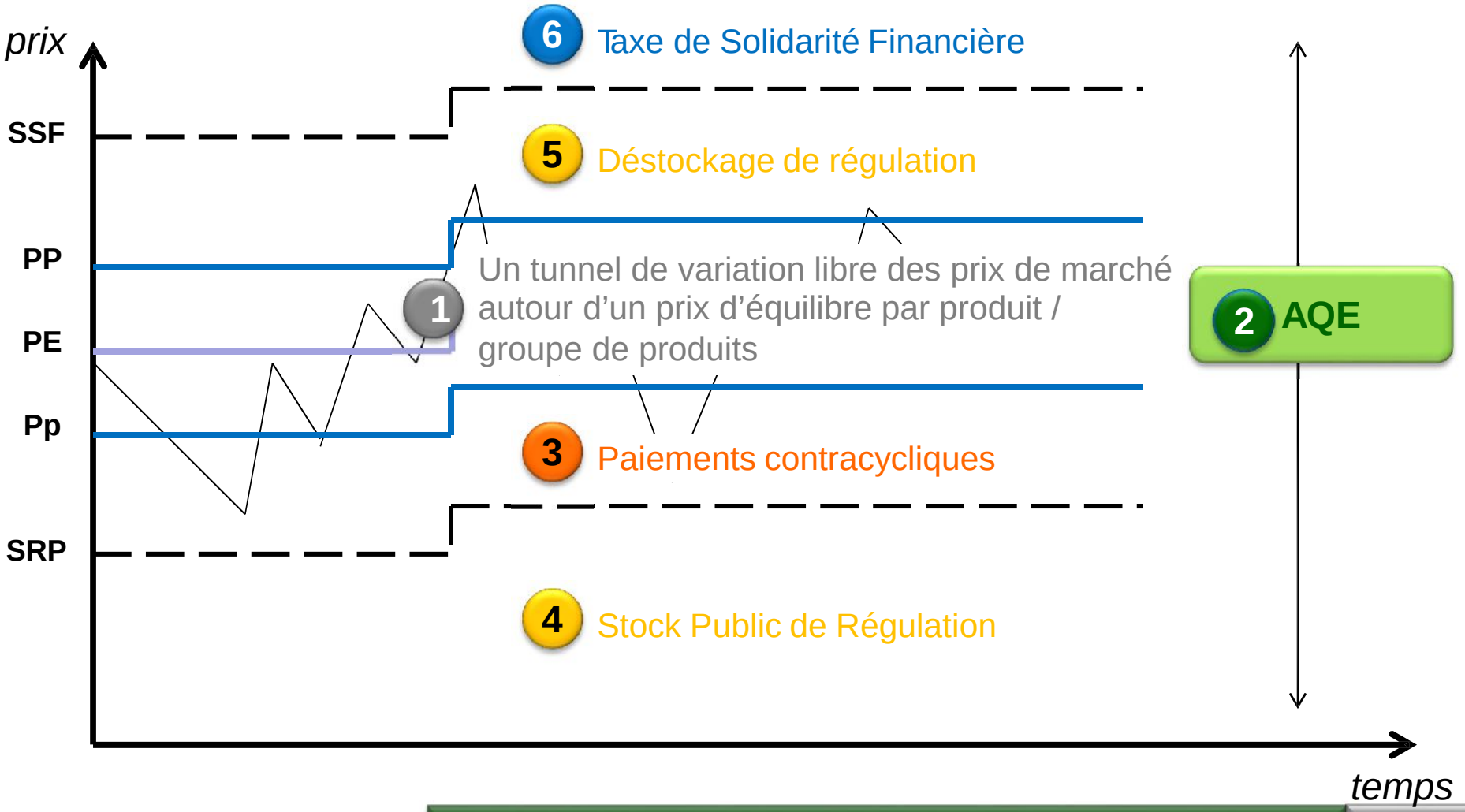
Considérant que :

- Est fondée sur une logique de découplage qui empêche la mie en œuvre d'une stratégie de développement de l'agriculture adaptée aux enjeux du XXIème siècle,
- Entretient un dispositif coûteux et divergent selon les Etats Membres et les types de production, au détriment de mécanismes permettant de lutter contre la volatilité des prix et des revenus agricoles,
- Favorise, par différents mécanismes d'exemption et de modulation, une renationalisation de la PAC qui éloigne l'Europe de la consolidation d'une Politique intégrée plus que jamais stratégique,
- Crée une confusion de plus en plus grande entre politique agricole et environnementale (paiements verts), ce qui mène à affaiblir l'une sans développer l'autre,

Momagri a proposé en 2015 une réforme de la PAC beaucoup mieux adaptée aux enjeux et aux priorités du XXIème siècle.

2. La réforme de la PAC proposée par Momagri (3/4)

2.3 – Les principes généraux



2. La réforme de la PAC proposée par Momagri (4/4)

2.3 – Application à 3 secteurs

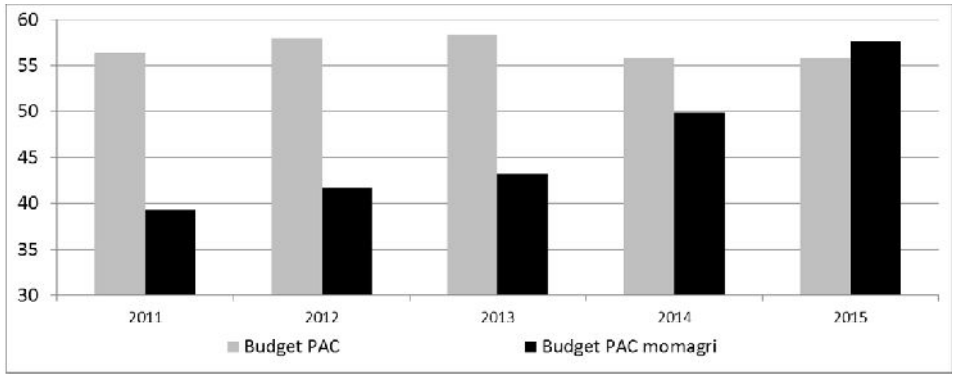
- Ces principes d'une PAC-Momagri ont été appliqués à trois grandes filières agricoles:
  - La filière céréale
  - La filière oléagineux
  - La filière lait
- Les secteurs de l'élevage sont en cours d'étude
- Des tunnels de prix spécifiques à ces trois secteurs ont été construits
- À partir des ces tunnels de prix, des études d'impact sur le budget européen et sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles ont été réalisées en replaçant les dispositifs du 1er pilier de la PAC par les nouveaux dispositifs contra-cycliques de la PAC Momagri

3. L'impact budgétaire (1/2)

3.1 – Période 2011 - 2015

Impact global de la PAC-Momagri appliquée aux secteurs céréalier, oléagineux et laitier

Comparaison des budgets PAC vs. PAC-momagri, 2011-2015, Milliards d'Euros



Budget PAC annuel moyen : 56,8 milliards d'Euros (stable)
Budget PAC-momagri annuel moyen : 46,3 milliards d'Euros (flexible)

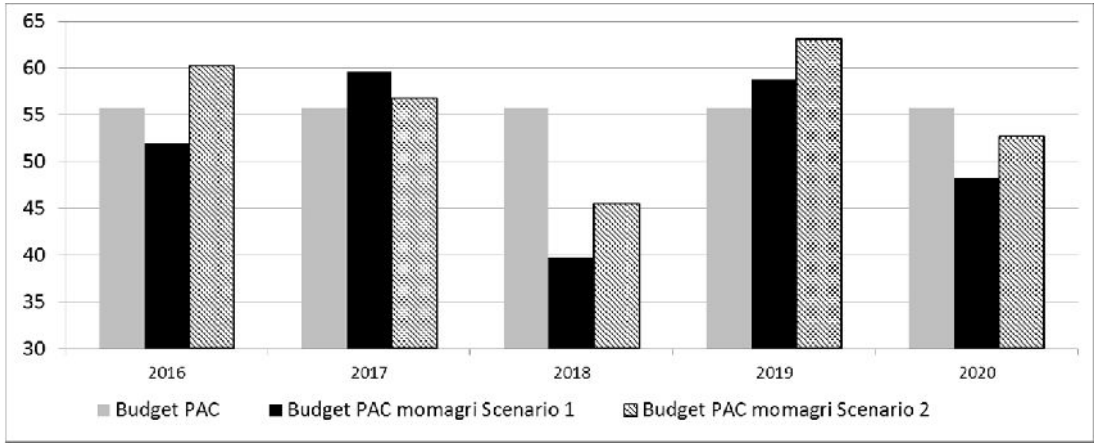
Sur la période 2011-2015, la PAC-Momagri aurait permis d'économiser 52 milliards d'euros, soit 10,74 milliards d'euros/an

3. L'impact budgétaire (2/2)

3.2 – Période 2016 - 2020

Impact global de la PAC-Momagri appliquée aux secteurs céréalier, oléagineux et laitier

Comparaison des budgets PAC vs. PAC-momagri, 2016-2020, Milliard s d 'Eu ros

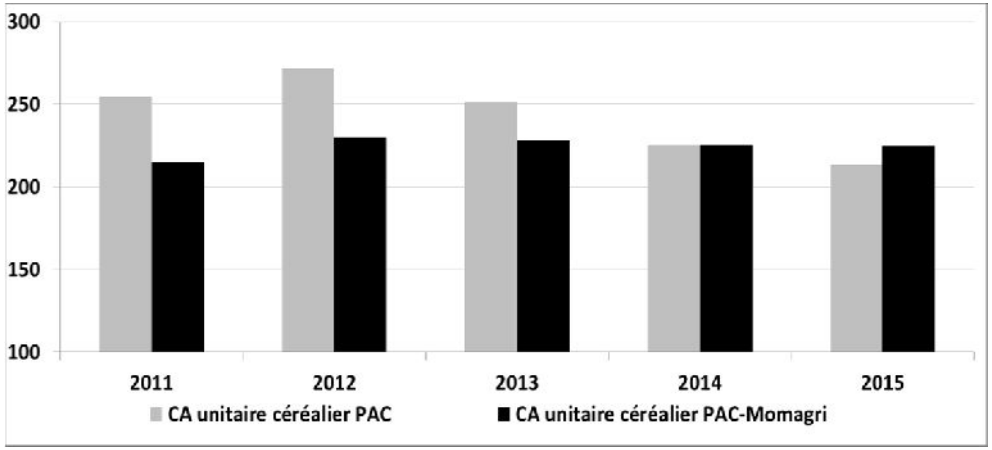


- Scénario « de base »: sur la période 2016-2020, la PAC-Momagri permettrait d'économiser 19 milliards d'euros, soit 3,8 milliards d'euros/an
- Scénario « pessimiste »: sur la même période, il n y a plus d'économie réalisée par rapport à la PAC actuelle, mais le revenu agricole est preservé

4. L'impact de la PAC Momagri sur le chiffre d'affaires d'une exploitation type européenne (1/4)

4.1 – Les céréales : période 2011-2015

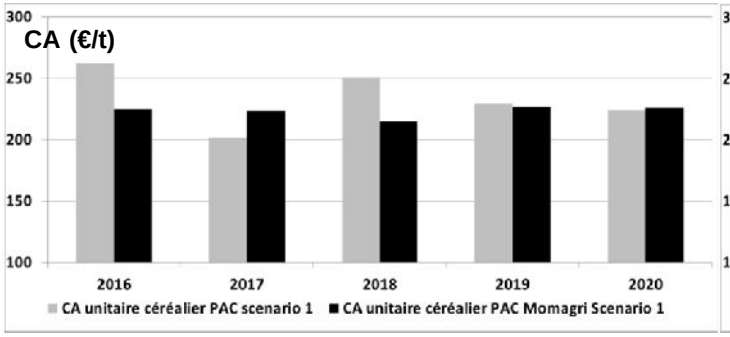
Sur le passé, le chiffre d'affaires moyen aurait été inférieur pour les producteurs européens de céréales



4. L'impact de la PAC Momagri sur le chiffre d'affaires d'une exploitation type européenne (2/4)

4.2 – Les céréales : période 2016-2020

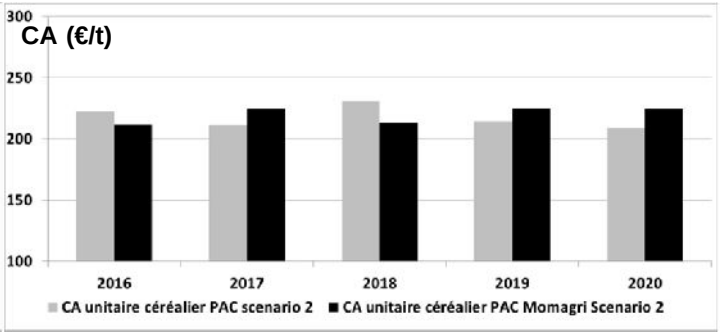
Scénario de base



CA moyen PAC: 233 €/t CA moyen PAC Moma: 223 €/t

-4,2%

Scénario pessimiste



CA moyen PAC: 217 €/t CA moyen PAC Moma: 220 €/t

+1,3%

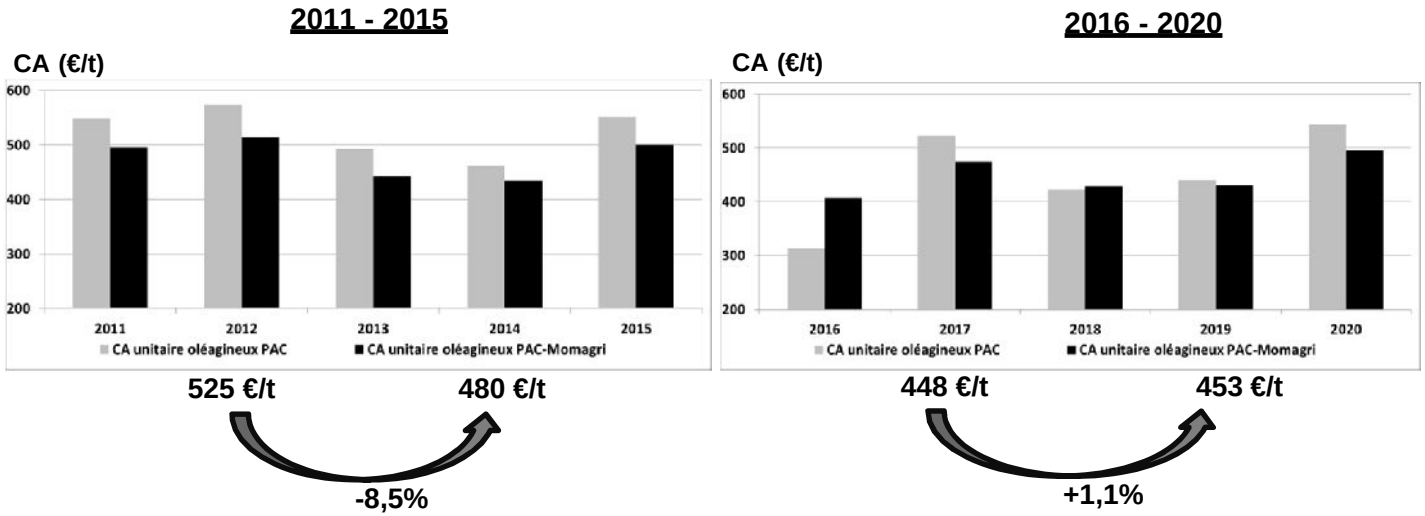
Sur la période future 2016-2020, l'écart entre les deux chiffres d'affaires se réduit, et ce d'autant plus que les prix sont bas

Dans le cas d'un céréalier français, les résultats seraient bien plus favorables avec la PAC Momagri (car convergence *externe* des aides)

4. L'impact de la PAC Momagri sur le chiffre d'affaires d'une exploitation type européenne (3/4)

4.3 – Les oléagineux

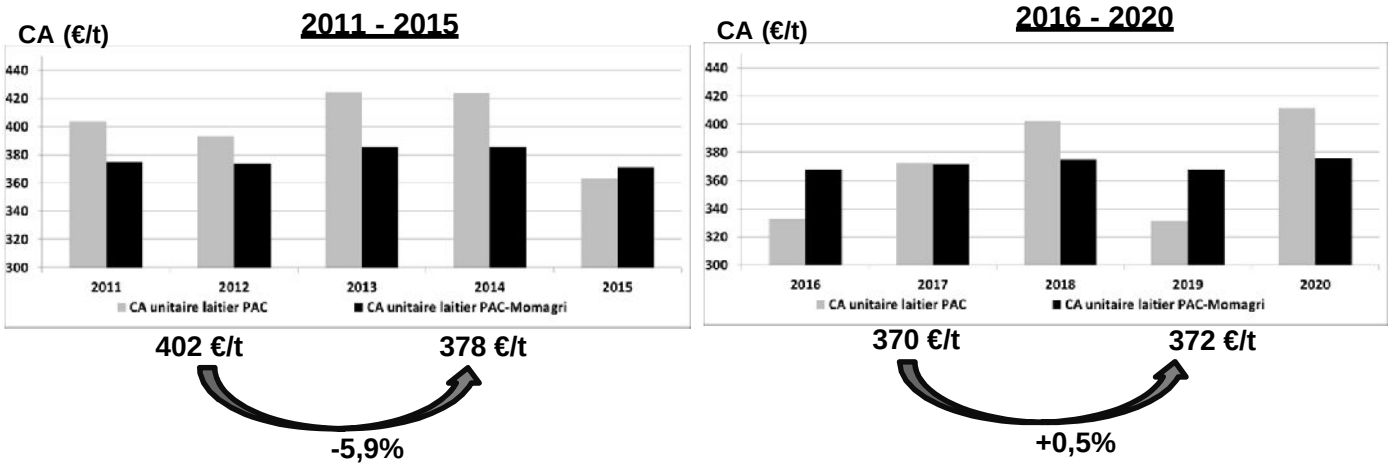
Un niveau de chiffre d'affaires équivalent pour les producteurs d'oléagineux sur la période 2016-2020:



4. L'impact de la PAC Momagri sur le chiffre d'affaires d'une exploitation type européenne (4/4)

4.4 – Le lait

De même, pour les éleveurs laitiers, le chiffre d'affaires aurait été inférieur sur la période 2011-2015 mais supérieur sur la période 2016-2020:



5. Enseignements généraux et Perspectives (1/2)

- La PAC-Momagri dans le scénario de base permet de dégager des économies budgétaires non négligeables (14 milliards € sur la période 2016-2020), tout en stabilisant les chiffres d'affaires à un niveau comparable à la PAC actuelle.

- Dans le scénario pessimiste (céréales) les dépenses budgétaires entre les deux PAC sont à un niveau équivalent.

- En cas d'érosion (très probable) des DPB de 2% par an l'impact sera positif pour le chiffre d'affaires des agriculteurs dans le cadre de la PAC-Momagri.

5. Enseignements généraux et Perspectives (2/2)

- Ces économies constituent autant de marges de manœuvre pour développer des dispositifs complémentaires de lissage/soutien au revenu des agriculteurs et améliorer la résilience de ces derniers à la volatilité des prix et à l'apparition de crises agricoles.

- C'est ainsi que pourra être mis en œuvre un système d'assurance complémentaire aux paiements contra-cycliques.

La révision à mi-parcours du CFP en 2016-17 offre une opportunité pour lancer une adaptation de la PAC aux réalités des marchés agricoles.

1990-2000 :

La logique du **découplage** a été introduite.

2000-2014 :

La logique du **verdissement** et de la **convergence** a dominé.

2015-2020 :

Il est temps de redonner du **sens économique** et un **cap stratégique** à la PAC pour faire face à la volatilité des prix !

Merci pour votre attention

www.momagri.org

Twitter @Momagri_Paris