



Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

CONCLUSIONS

du groupe de travail sur

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

Rapporteur

Bernard Sénécal

Ingénieur général des Ponts,
des Eaux et des Forêts

Juillet 2010

RÉSUMÉ

La première partie du rapport examine comment la régulation des marchés peut revenir à l'ordre du jour, après trois décennies de dérégulation, pendant lesquelles la PAC est passée du soutien des marchés au soutien des revenus, dans le sillage des différents cycles de négociations de l'OMC, qui postulent la libéralisation des échanges comme moteur du développement.

La crise de 2007/2008 a remis en question ce mouvement de libéralisation, rappelant brusquement les fondamentaux des marchés agricoles qui avaient fondé les premières politiques agricoles après la crise de 1929.

En outre, les outils privés de gestion des risques de type assurantiel se sont avérés décevants, tant leur généralisation est couteuse en soutiens publics, pour conjurer l'aléa moral et l'anti-sélection. De plus, de par leur caractère annuel, ils ne peuvent se dispenser de «filets de sécurité» tant par des mesures de marché, en cas de prix durablement bas, que par des soutiens au revenu (paiements contra cycliques ou aides directes découplées), comme le montre l'exemple des USA ou du Canada.

La seconde partie présente la nouvelle approche comme troisième voie entre deux écueils, celui d'une gestion administrée des marchés, à laquelle il n'est pas question de revenir, et celui d'une simple gestion de crise, qui serait illusoire, puisque la crise de 2007/2008 a largement mobilisé des mécanismes en cours de démantèlement, notamment des stocks d'intervention. Il est donc nécessaire de disposer à la fois de moyens d'intervention, d'un dispositif d'alerte pour prévenir et caractériser les crises et d'un processus de décision permettant un premier train de mesures dès le seuil d'alerte atteint.

Après analyse des principaux types de marchés (céréales, lait, viande bovine, fruits et légumes), des propositions d'amélioration sont faites sous trois aspects :

- la transparence et la connaissance des marchés, tant pour améliorer leur efficacité comme signal par les prix, que pour les besoins de la régulation par des seuils d'alerte ;
- les filets de sécurité, mesures et dispositifs nécessaires pour prévenir les crises ;
- les mesures de confortement, pour permettre de répondre aux objectifs de compétitivité, d'innovation et de sécurité alimentaire.

L'annexe 2 présente les quatre catégories d'instruments de régulation, selon qu'ils s'attachent à la stabilité des prix ou à la stabilité des revenus, et en fonction de leur dominante privée ou publique.

L'annexe 3 présente les perspectives d'amélioration de la gestion des aléas économiques, par des instruments à caractère pluriannuel, fonds de mutualisation et garantie de chiffre d'affaires, comme ACRE aux USA ou Agri-stabilité au Canada, qui doivent cependant encore faire leur preuves en terme de maîtrise budgétaire et de pertinence par rapport aux instruments précédents.

L'annexe 4 détaille l'analyse des principaux marchés (céréales, lait, viande bovine, fruits et légumes).

Sommaire

1.	POURQUOI UNE NOUVELLE APPROCHE.....	6
1.1.	L'évolution de la PAC : du soutien des marchés au soutien des revenus.....	6
1.2.	La dérégulation en question.....	8
1.3.	Retour aux objectifs de la PAC.....	11
1.4.	La nécessaire régulation des marchés.....	12
2.	LES ELEMENTS D'UNE NOUVELLE APPROCHE.....	14
2.1.	Les éléments de base.....	14
2.2.	Analyse et propositions sectorielles.....	15
2.2.1.	Le marché des céréales.....	15
2.2.2.	Le marché des produits laitiers.....	16
2.2.3.	Le marché de la viande bovine.....	16
2.2.4.	Le marché des fruits et légumes.....	17
2.3.	Approche horizontale.....	18
2.3.1.	Transparence et connaissance des marchés.....	18
2.3.2.	Les filets de sécurité.....	19
2.3.3.	Les mesures de confortement.....	20
3.	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	23
4.	ANNEXES.....	24

GLOSSAIRE

Aléa moral	En matière d'assurance, désigne le risque supplémentaire dû à la possibilité de l'assuré de changer de comportement après la signature du contrat, par la réduction de ses efforts «habituels»de prévention du risque couvert. Il entraîne des conditions dans les contrats (vérification de la bonne conduite de la culture avant accident climatique, par exemple) ou des limitations, si le sinistre est invérifiable (cas de la production fruitière avant le stade de la nouaison)
CFTC	Commodity Futures Trading Commission
CGI	Code général des impôts
DPA	Déduction fiscale pour aléa
ETP	Équivalent temps plein
IGF	Inspection Générale des Finances
OMC	Organisation mondiale du commerce
PAC	Politique Agricole Commune
RICA	Réseau d'informations comptables agricoles
SEC	Securities and Exchanges Commission

INTRODUCTION

Après le mouvement de dérégulation entamé au début des années 1980, on commence à reparler de régulation. Ce n'est certes pas pour revenir aux errements passés, mais pour constater que la crise de 2007 remet en cause un certain nombre de certitudes.

S'il n'est pas exclu qu'une nouvelle étape de libéralisation puisse conclure le cycle de Doha de l'OMC, il ne faut pas pour autant renoncer pour la PAC 2014-2020 à des mécanismes de soutien qui ont fait leurs preuves. Le Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche a mobilisé, fin 2009, 22 états membres pour une déclaration commune sur la nécessité d'une régulation des marchés.

Dans le cadre du programme de travail du CGAAER pour 2010, et suite à une demande formulée en comité d'orientation par plusieurs directions du Ministère, la section « économie filières, entreprises » a organisé une réflexion sur les voies et moyens d'une régulation des marchés agricoles dans le contexte des évolutions récentes et à venir de la Politique Agricole Commune. Cette réflexion vient aussi prolonger la mission IGF/ CGAAER, relative à l'amélioration de la gestion des aléas économiques, en vue de préciser notamment les « filets de sécurité » indispensables à cet effet.

Les travaux se sont déroulés durant le premier semestre, par l'audition ou la participation de différentes personnalités, l'établissement d'une bibliographie et des réunions bimensuelles d'échanges (cf. annexe 1)

Après un examen général des instruments de régulation (cf. annexe 2), les travaux se sont centrés sur la régulation des marchés, sachant que le principe d'une régulation des revenus était plus consensuel, que ses outils avaient été étudiés dans la mission commune avec l'IGF (cf. annexe 3) mais qu'elle ne pouvait se suffire à elle-même, en l'absence de filet de sécurité limitant les fluctuations extrêmes des marchés. Les travaux ont porté sur l'évolution générale de la PAC et ses perspectives, sur la situation du marché des principales productions et l'identification de leurs besoins en matière de filet de sécurité. (cf. annexe 4).

Les aspects d'aménagement du territoire et d'agroenvironnement n'ont été mentionnés que dans le cadre général d'évolution de la PAC, mais pas traités en tant que tel, car constituant un sujet en soi.

Compte tenu des délais, le groupe de travail n'a pas estimé possible de se livrer à un examen exhaustif des dispositifs adaptés à chaque produit. Il a estimé préférable de se concentrer sur 4 exemples considérés comme représentatifs des principaux types de marché agricole (fruits et légumes, viande bovine, lait, céréales).

Les conclusions du groupe de travail ont été présentées à la réunion de section du 7 juillet 2010 et ont été approuvées.

1. POURQUOI UNE NOUVELLE APPROCHE

Pour parler régulation, après 30 ans de dérégulation, des points doivent être précisés :

- *des arguments, notamment de théorie économique ;*
- *la définition qui en est faite, son objet et son articulation avec les autres éléments d'une politique agricole ;*
- *les objectifs qu'on peut lui assigner et les outils ou dispositifs appropriés,*

Un bref historique des évolutions de la PAC permet d'illustrer ces différents points

Par ailleurs, le tour d'horizon des politiques agricoles dans les principaux pays producteurs montre qu'ils ont gardé l'essentiel de leurs outils d'intervention, même s'ils les ont modifiés, notamment pour les rendre plus efficents

1.1. L'évolution de la PAC : du soutien des marchés au soutien des revenus

Rappel des principales étapes de la PAC :

Naissance en 1962, avec pour objectifs de sécuriser les approvisionnements au meilleur coût pour le consommateur, de stabiliser les marchés, de moderniser l'agriculture et d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole.

Elle s'appuie sur une «organisation commune de marché» des principales productions fondée sur :

- la fixation de prix d'objectifs et d'intervention, permettant une rémunération suffisante des producteurs pour leur assurer un rattrapage de revenu et leur permettre de se moderniser ;
- une protection aux frontières, par prélèvements et restitutions, faisant écluse entre le prix mondial et le prix intérieur ;
- une gestion des volumes mis en marché par stockage d'intervention (ou privé), mécanismes de retraits (fruits et légumes, distillation et aides à l'utilisation).

Dès les années 70, ces objectifs sont atteints, et l'Europe est devenue performante : l'agriculture européenne connaît un vent de modernisation et l'Europe devient exportatrice pour les principaux produits agricoles des zones tempérées. Mais des effets pervers se manifestent progressivement, notamment des stocks d'intervention difficiles à écouler.

Des limitations de productions en 1984, avec les quota laitiers et en 1987 l'introduction des quantités maximales garanties, qui ne suffisent cependant pas à enrayer les surproductions ;, de plus :

- les prix intérieurs trop élevés conduisent les utilisateurs à rechercher l'importation de produits de substitution, entraînant des frais d'écoulement supplémentaires des productions communautaires ;
- les aides à l'exportation perturbent le marché mondial, tout comme celles des pays-tiers concurrents concurrents.

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

Réforme de la PAC en 1992, en parallèle avec l'Uruguay Round de l'OMC, qui change les modes de soutien pour favoriser une production plus axée sur le marché, en transformant des mesures de soutien du marché des produits agricoles en mesures de soutien aux revenus des producteurs :

- baisse des prix d'intervention (céréales, oléagineux et protéagineux) pour les rapprocher du marché mondial, sachant aussi que les accords de Marrakech (1994) transforment les prélèvements variables en droits fixes ;
- aides compensatoires directes aux producteurs ;
- introduction d'un taux de jachère modulable en fonction des perspectives mondiales du marché des céréales.

Ces mesures ont été efficaces sur le plan de la résorption des stocks d'intervention et de la récupération de parts du marché intérieur (alimentation animale, industrie...).

Le Conseil de Cork de 1998, sur le développement rural, **et la réforme de Berlin en 1999**, instaurant une réforme et des perspectives budgétaires, avec deux piliers l'un pour l'agriculture et l'autre pour le développement rural.

La réforme de 2003, en lien avec le cycle de Doha de l'OMC, vise à répondre aux critiques relatives aux soutiens distorsifs favorisant les exportations à bas prix, en instaurant :

- de nouvelles aides directes (lait, betteraves, féculles) liées à la baisse des prix d'intervention correspondants, qui permettent de moins recourir aux restitutions à l'exportation ;
- le découplage de la plupart des aides directes ;
- la dernière prorogation des quota laitiers, jusqu'en 2015.

Le bilan de santé de la PAC de 2008, vient compléter la réforme de 2003 par :

- la poursuite du découplage des aides ;
- la possibilité d'imputer sur le premier pilier des aides à la gestion des risques climatiques et sanitaires, ainsi que d'opérer des transferts en faveur de secteurs particuliers ;
- l'abandon du gel des terres ;
- pour la sortie des quota laitiers, la mise en place de la stratégie de l'atterrissement douceur par une augmentation progressive du quota européen ;
- l'affaiblissement de l'intervention (mise à zéro des quantités à l'intervention pour le maïs, l'orge, le sorgho, le riz et le blé dur dès la campagne 2009/10, adjudication au-delà de 3 millions de tonnes pour le blé tendre, réduction des périodes d'ouverture et plafonnement des volumes pour les produits laitiers).

Au total, la PAC a beaucoup évolué, sous la pression de 3 facteurs :

- la contrainte budgétaire et le plafonnement des dépenses agricoles, qui accaparaient plus de la moitié du budget de l'UE : La PAC ne représente plus que 42% du budget de l'UE et, sur les 53 Md € de 2009, seulement 3,4 Md concernent désormais la régulation des marchés (moins de 1% de la valeur de la production), contre 4 Md en 2008 et 5,4 en 2007) ;

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

- le vent de libéralisme, qui inspire depuis 30 ans tant les cycles successifs de l' OMC que les instances et les gouvernements européens ;
- la mise en avant d'effets négatifs de la gestion de la PAC : les prix élevés favorisant la surproduction et la simplification des systèmes de production ; et, maintenant, la difficulté de justifier des aides reposant sur des références historiques.

... mais la crise montre les limites de ce mouvement :

Le démantèlement des mesures de soutien des marchés ne lui permettrait plus de gérer une nouvelle crise. Le Conseil, dans son document du 15 février 2010 sur l'avenir de la PAC se félicite que les 14 millions de tonnes de céréales à l'intervention aient pu être réinjectés sur le marché en 2007, contribuant ainsi à un rééquilibrage de l'offre et de la demande sur le marché de l'Union européenne.

Cela montre que la limitation actuelle de l'intervention à 3 Mt de blé rendrait cette mesure inopérante en cas de nouvelle crise.

On peut également rappeler que la crise laitière de 2009 a obligé à des interventions au-delà des volumes et en dehors des périodes prévues par les règlements, avec versement de restitutions.

1.2. La dérégulation en question

Les marchés agricoles sont marqués par de nombreuses imperfections

Le mouvement de dérégulation s'est appuyé sur un double présupposé fort : l'efficience des marchés dans leur capacité à permettre une allocation optimale des ressources et la nécessité de supprimer toutes les sources de distorsions qui entravent cette fonction allocative. Mises à part les politiques agro-environnementales visant à internaliser les externalités environnementales, l'ensemble des politiques agricoles a été réduit au rang de distorsions par définition inefficaces voire contre-productives dans la mesure où elles ne pouvaient que freiner le retour à un nouvel « état d'équilibre ».

Cette stratégie de l'orientation par le marché a largement fait fi de l'existence des nombreuses défaillances et sources d'instabilité des marchés agricoles qui sont pourtant bien répertoriés dans la théorie de l'économie publique et dont la correction est présentée comme la principale source de justification à l'intervention publique. La théorisation du « farm problem » par les économistes américains a constitué la base des mesures de régulation agricole mises en place dans le cadre du New Deal et qui ont inspiré les politiques agricoles jusqu'aux années 70.

Outre les externalités environnementales, les principales imperfections des marchés agricoles tiennent à l'existence de pouvoirs de négociation déséquilibrés au sein des filières et à l'incomplétude des marchés du risque et de l'assurance. La saisonnalité de la production et/ou la longueur des cycles de production induisent une rigidité de l'offre à court terme. La mobilisation d'importants capitaux fixes et spécifiques implique une rigidité sur le plus long terme. Confrontés à une demande alimentaire inélastique, ces rigidités de l'offre sont à l'origine d'une instabilité structurelle des marchés. S'y ajoutent différentes sources d'incertitudes comme les aléas climatiques et sanitaires ou les erreurs d'anticipation des acteurs consécutives à la longueur des cycles de production.

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

L'orientation par le marché a donc des limites

Les caractéristiques structurelles des marchés agricoles impliquent que les prix réels ne peuvent qu'accidentellement correspondre aux prix d'équilibre définis théoriquement comme égalisant les coûts de production complets marginaux, autrement dit les coûts de production totaux par unité produite du producteur le moins compétitif mais cependant nécessaire pour satisfaire la demande effective. La qualité du signal prix fourni par les marchés agricoles est donc loin d'être parfaite ;

Les mouvements erratiques des prix ont un effet perturbateur, vu l'insuffisance des outils de gestion des risques. Les marchés à terme ne concernent que quelques produits et les assurances-chiffre d'affaires ne peuvent couvrir que les risques intra-annuels. L'un comme l'autre se révèlent de peu d'intérêt lors de périodes de marché déprimé (cf. annexe 3). Ils entraînent, faute de visibilité sur quelques années, des risques de désinvestissements. A l'inverse, les politiques agricoles volontaristes ont bien montré l'intérêt d'offrir un cadre stable aux producteurs pour favoriser l'investissement et, ce faisant, accroître la productivité des facteurs primaires (travail et terre), et faire également profiter l'ensemble de la société de la baisse des coûts engendrés par la modernisation.

L'instabilité des marchés agricoles constitue non seulement une source d'inefficacité pour les producteurs, elle est également sous-optimale pour l'ensemble de l'économie. Même dans les pays développés l'évolution des produits agricoles constitue encore un paramètre important de l'évolution générale des prix. Les politiques agricoles constituent dans les pays en développement une composante majeure de leur politique de stabilité macroéconomique et de lutte contre l'inflation. De surcroît, en présence de problèmes dans la transmission des prix, l'instabilité des marchés agricoles amplifie les risques de constitution de rentes de situation.

Compte tenu de la structuration de certaines filières agroalimentaires, le niveau de transparence sur les échanges entre les maillons ne permet pas de fournir des références de prix indiscutables. Les cotations sont souvent peu représentatives (locales, faible part de la production...) et la formation des prix ne peut alors s'effectuer qu'à l'aval, entre conditionneur-transformateur et la grande distribution (produits laitiers, pièces de découpe de viande, fruits et légumes...). Si l'utilité de la transparence est admise et est considérée comme un attribut important du marché, il n'y a pas toujours consensus sur les moyens à y consacrer ou sur les obligations juridiques à instaurer pour obtenir un niveau de transparence minimal. L'intérêt que certains opérateurs peuvent tirer de cette asymétrie d'information en constitue l'une des principales raisons.

D'autant que les marchés laissés à eux mêmes ne peuvent garantir la fourniture de biens publics à un niveau socialement souhaitable

Les politiques visant à l'internalisation des externalités et à la rémunération des biens publics fournis par la production agricole constituent un pilier incontestable de l'intervention publique en agriculture. Cependant, vu l'enjeu majeur de la durabilité des systèmes de production, il apparaît que les approches classiques de taxation/subvention des pratiques productives doivent à l'avenir être complétées par des approches qui visent à agir sur les trajectoires des systèmes de production par des actions beaucoup plus intégrées et systémiques. En outre, la volatilité excessive de marchés des matières premières dérégulés n'offre pas la stabilité nécessaire aux producteurs pour leur permettre de penser dans une perspective de long terme l'évolution de leur système de production vers plus de durabilité.

Avec la crise alimentaire de 2007/08, la sécurité alimentaire est maintenant considérée par le plus grand nombre comme un bien public. La concentration des acteurs du commerce international et l'injonction de réalisme qui impose d'intégrer dans les raisonnements qu'un gouvernement ne peut rester passif quand la souveraineté alimentaire nationale est menacée, impliquent une plus grande défiance de la communauté internationale dans la

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

capacité des marchés internationaux de matières premières agricoles à constituer une source d'approvisionnement assurée.

La réalité de l'évolution des politiques agricoles nationales ou sous-régionales de par le monde laisse à penser que ce qui a été présenté comme une impérieuse nécessité, la dérégulation des marchés agricoles, est loin d'être mis en œuvre avec autant d'application qu'en Europe. Bien que l'on ne puisse qu'appeler à poursuivre le démantèlement des mesures les plus nocives aux bonnes relations commerciales internationales comme les subventions à l'exportation, les craintes des conséquences d'un désarmement unilatéral ne sont pas à exclure quand on voit notamment l'évolution de la politique agricole du premier exportateur mondial, les États-Unis. Mais surtout, la reconsideration par les principales institutions internationales compétentes du caractère stratégique du secteur agricole dans le double enjeu du développement et de la lutte contre la malnutrition, ainsi que les nombreux exemples de renforcement de politiques agricoles dans les pays en développement sont à interpréter comme une remise en cause de la dérégulation des marchés agricoles.

... et que les marchés agricoles sont marqués depuis une demi-décennie par une financiarisation grandissante

Les marchés de contrats à terme et d'options de matières premières agricoles connaissent un développement inédit. Pour les investisseurs institutionnels ces produits dérivés sont devenus des classes d'actifs comme les autres. Si le développement de cette activité financière offre aux acteurs commerciaux de nouveaux instruments de gestion du risque de marché, de nombreux épisodes depuis les années 1930 ont montré que ces marchés financiers avaient besoin pour fonctionner efficacement d'être protégés par des gardes-fous réglementaires. A l'initiative des États-Unis où le niveau de régulation des marchés financiers de matières premières agricoles était supérieur à leurs équivalents européens avant la crise, de nombreuses réflexions ont cours pour améliorer leur régulation (meilleure transparence, limitation d'emprise ou de position par catégorie d'opérateurs, passage obligé par des chambres de compensation, notification et standardisation des opérations de gré à gré OTC...) afin de limiter la variabilité des cours et les risques de crise systémique.

Le développement des biocarburants renforce les liens des marchés agricoles avec les autres matières premières, elles aussi largement financiarisées ou soumises à des cartels. Les politiques publiques de promotion des biocarburants n'ont jusqu'alors peut-être pas assez pris en considération le niveau des stocks agricoles mondiaux. Mieux réguler les marchés agricoles consisterait peut-être en partie à rendre variables les mandats d'incorporation pour prévenir des flambées mais aussi comme instrument de dégagement de marchés agricoles gênés par des excédents.

Pour autant, les objectifs de la PAC sont restés identiques depuis le traité de Rome, jusqu'au traité de Lisbonne:

- **accroître la productivité;**
- **assurer un niveau de vie équitable à la population agricole;**
- **stabiliser les marchés;**
- **garantir la sécurité des approvisionnements;**
- **assurer des prix raisonnables aux consommateurs.**

Or, ils ne peuvent plus être atteints, vu l'instabilité des marchés, et la crise a montré que le soutien des revenus par les instruments de gestion du risque est illusoire en période de prix durablement bas.

En outre, si le cycle de Doha se concluait par un accord, la prochaine crise déboucherait sur des prix encore plus bas, par exemple en viande bovine, du fait d'une étape supplémentaire de désarmement douanier, avec une organisation de

marché plus démunie qu'en 2007, puisque le bilan de santé de la PAC a limité encore les instruments de marché

Enfin, la portée des directives régissant l'éco-conditionnalité serait sérieusement entamée si la part des importations augmentait substantiellement

1.3. Retour aux objectifs de la PAC

Aux cinq objectifs initiaux définis à l'article 33 du traité de Rome repris à l'identique dans tous les traités qui ont suivi jusqu'au dernier en date, le traité de Lisbonne de 2009 dans son article 39*, la PAC s'est vu adjoindre, explicitement ou implicitement, d'autres objectifs ayant trait notamment à l'environnement et au développement rural.

De plus d'autres politiques communautaires, notamment dans les domaines de l'environnement, de l'énergie, de la recherche, de la santé, sont venues compléter un ensemble de règlements et de directives dans les cinq grands domaines que la PAC vise à réguler ou à orienter.

- les marchés et des prix agricoles,
- les revenus agricoles,
- la répartition des activités agricoles sur le territoire,
- la protection de la nature et des paysages et le maintien de la biodiversité,
- la sécurité sanitaire des aliments.

Ainsi que cela est rappelé précédemment, il est apparu que la PAC ne pouvait réguler l'ensemble de ces domaines à travers une seule politique des prix et des marchés. C'est le sens des mesures de soutien à des zones défavorisées ou en déprise et des mesures agri-environnementales qui ont été adoptées au fil du temps. Elles constituent le second pilier de la PAC, qui bien que minoritaire dans le budget agricole de l'UE, voit son importance relative s'accroître.

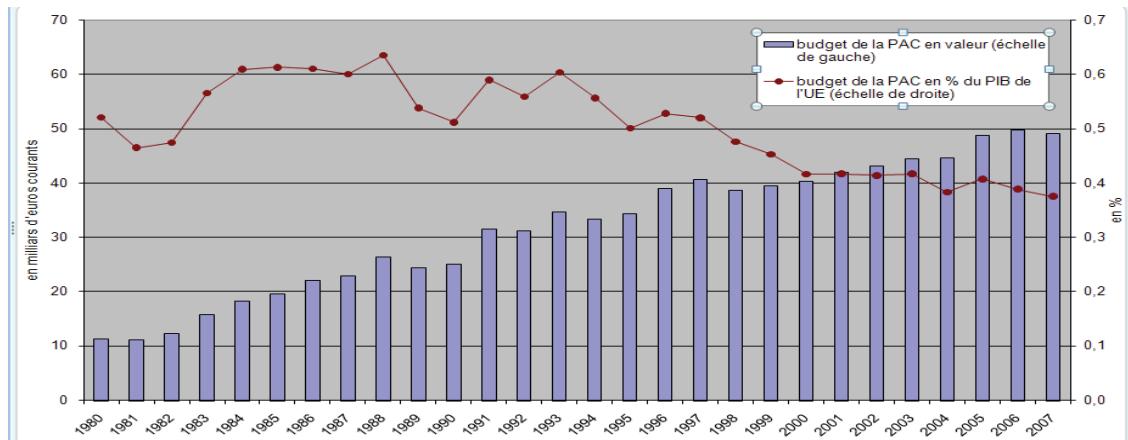
Les concessions consenties par l'UE dans le cadre de l'OMC, notamment de l'accord de Marrakech, ont généré un système d'aides directes, découplées dans un second temps, qui instaure une politique de régulation des revenus indépendante de la régulation des prix et marchés.

Le recul de la politique de régulation des prix et marché par rapport à d'autres modes d'intervention est transcrit dans le budget de la PAC (dépenses du premier pilier) avec le remplacement des dépenses de régulation par des aides directes.

Milliards €	1990	2000	2002	2006	2009
Aides indirectes	20,7	10,1	8,8	8,1	3,4
Restitutions	7,6	5,6	3,4		
Interventions	6,1	1,4	2,0		
Écoulement M. I.	7,0	3,1	2,8		
Aides directes	5,2	25,4	28,7	34,1	37,8
Aides aux produits	4,5	23,5	26,7		
Maîtrise de l'offre	0,7	1,9	2,0		
TOTAL	25,9	35,5	37,5	41,9	

* Même si certains de ces objectifs, notamment la préférence communautaire, ont été largement vidés de leur contenu

Voies et moyens d'une nouvelle régulation



La volatilité croissante des marchés et ses effets sur les consommateurs, notamment des pays en développement lorsqu'elle s'exerce à la hausse et sur les revenus des agriculteurs lorsqu'elle s'exerce à la baisse, ont remis le principe de régulation à l'agenda des ministres de l'agriculture de l'UE, ainsi qu'en atteste l'appel pour une politique agricole et alimentaire commune signée à Paris le 10 décembre 2009 par les ministres de l'agriculture de 22 états membres.

Il convient donc d'examiner quels doivent être, en parallèle des politiques de revenus, de développement rural et d'environnement, de sécurité sanitaire des aliments, les objectifs d'une nouvelle politique de régulation des prix et marchés et quels peuvent en être les instruments.

1.4. La nécessaire régulation des marchés

Elle résulte de l'impasse dans laquelle nous nous trouvons :

- les aides directes, prévues à l'origine pour compenser partiellement la baisse du prix d'intervention, ne suffisent plus quand le prix mondial s'effondre ;
- la volatilité des prix, résultant de la dérégulation, n'est que très partiellement gérée par les instruments privés, tels les marchés à terme, qui n'existent que pour des produits en nombre limité ;
- les instruments de stabilisation des revenus, comme les assurances récolte ou chiffre d'affaires, encore peu développés en France, ont un caractère exclusivement annuel (contrats souscrits avant le semis pour sécuriser la valeur de la récolte). Les seuls instruments pluriannuels sont des aides directes publiques (ACRE aux USA et Agri-stabilité au Canada) et ne constituent, dans les pays en cause, qu'un des éléments de leur politique agricole.

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

Elle ne peut se limiter à une gestion de crise, compte tenu :

- des délais et des coûts de reconstitution des outils démantelés et des équipes compétentes pour les gérer ;
- du travail en aveugle que cela entraînerait, faute de connaissance du marché, qui retrouve son opacité naturelle dès que les obligations d'information résultant des impératifs de gestion disparaissent ;
- du coût de la gestion de crise par rapport à une politique de prévention ;
- du message anti-pédagogique des mesures de crise, dont le caractère forfaitaire couvre tant les prises de risques inconsidérées que les stratégies avisées et exigeantes de valorisation de la production.

Mais ne renie pas pour autant les efforts d'orientation par le marché et de responsabilisation individuelle ou collective des producteurs :

- il s'agit de laisser une large part au marché, tout en instaurant des garde-fous, prix plafonds ou plafonds, destinés à éviter les crises à la production comme à la consommation ;
- ce faisant, de favoriser la segmentation du marché pour de meilleures valorisations qualitatives, et une organisation des producteurs pour un pouvoir de marché rééquilibré.

2. LES ELEMENTS D'UNE NOUVELLE APPROCHE

2.1. Les éléments de base

Accompagner la responsabilisation et l'orientation au marché

Le crise de 2007 a montré l'impréparation des acteurs, et pas seulement les exploitants agricoles, à la volatilité des prix et aux mouvements erratiques des marchés, amplifié par la spéculation financière.

Le passage d'une gestion administrée des marchés à une orientation plus forte par le marché, doit donc être accompagnée par des mesures appropriées :

- favorisant la transparence des marchés ;
 - développant des outils de gestion des risques ;
 - assurant un meilleur équilibre des pouvoirs de marché
- ... de façon à permettre une responsabilisation accrue des exploitants.

S'organiser pour prévenir les crises

La régulation doit surtout permettre de ne pas aboutir à la crise, et, pour ce faire, il faut disposer :

- d'un dispositif de veille et d'alerte, portant, sans préjudice d'éléments plus spécifiques aux différents secteurs de production, sur la connaissance de la situation des exploitations, notamment l'éventail de leurs coûts de production (moyenne, médiane, les différents quartiles ou déciles), de façon à définir une cote d'alerte et la situation de crise ;
- d'un processus de décision, comprenant au moins une étape avant la gestion de crise, permettant un premier train de mesures dès la cote d'alerte atteinte (cf. clauses de « perturbation » dans l'OCM unique) ;
- d'un ensemble de mesures dont l'activation dès la phase d'alerte doit permettre d'éviter la crise.

Conserver ou, si besoin recouvrer, une protection minimale aux frontières, sans laquelle aucune régulation n'est possible

Les dernières propositions de l'UE lors du cycle de Doha sont une limite à ne pas dépasser, mais elles risquent déjà de poser des difficultés sur certains marché.

Le règlement relatif à l'OCM unique (n° 1234/ 2007) prévoit, dans ses articles 186 et suivants, la possibilité pour la Commission de proposer des mesures en cas de perturbation du marché, c'est à dire en cas de baisse ou de hausse significative du prix de marché de certains produits.

D'ailleurs les accords de l'OMC prévoient aussi la possibilité de mesures temporaires appropriées, en cas de perturbation du marché mondial (article 5 de l'accord de Marrakech).

2.2. Analyse et propositions sectorielles

Les éléments qui suivent découlent de l'analyse de 3 types de marché (cf. annexe 4):

- les céréales, comme exemple de produits de base couverts par les marchés à terme (oléagineux..) ;
- les marchés de produits industriels, dans une position exportatrice nette (lait) ou importatrice (viande bovine) ;
- les marchés de produits frais diversifiés (fruits et légumes).

Ils sont présentés sous 3 rubriques:

- la transparence et la connaissance des marchés, base nécessaire de toute régulation ;
- les filets de sécurité, destinés à prévenir les crises, tant à la production, du fait de prix durablement bas, qu'à la consommation, pour contribuer à la sécurité d'approvisionnement ;
- les mesures de confortement, visant à compléter les filets de sécurité pour permettre de répondre aux objectifs de compétitivité, d'innovation et de sécurité alimentaire.

2.2.1. Le marché des céréales

Caractéristiques

Marché très affecté par la crise de 2007/2008, les prix ayant bondi de plus de 70% pour redescendre ensuite plus bas qu'auparavant, du fait de l'insuffisance des stocks mondiaux en fin de campagne (20% de la consommation, contre 30% deux ans après) et de l'amplification apportée par l'impact des marchés financiers en crise.

Améliorations de la transparence

Elles devraient porter sur :

- la régulation des marchés à terme, visiblement insuffisante (voir ci-après) ;
- une meilleure normalisation des critères de qualité (taux de protéine...) et des conditions de stockage.

Filet de sécurité

- remise à niveau des stocks d'intervention, actuellement limités à 3 Mt pour l'UE, alors que 14 Mt ont été injectés en 2007/08 et sachant qu'à 101 €/T l'incitation à surproduire est limitée.

Le niveau utile des stocks d'intervention n'est en fait plus lié au niveau du prix d'intervention, une fois que le risque de «captation de marché» a été évacué. Le niveau cible dépend du niveau de sécurité alimentaire que l'on se fixe comme objectif et de la variabilité du volume des récoltes.

L'UE pourrait, dans le cadre du G 20, apporter sa contribution à un stock de sécurité mondial.

- les contingents de défiscalisation des agro-carburants peuvent aussi jouer un rôle régulateur en cas de besoin.

2.2.2. Le marché des produits laitiers

Caractéristiques

Un marché légèrement excédentaire, alors que la production est encore sous quota, et que les propositions à l'OMC pour Doha portent sur l'arrêt des restitutions avec une baisse des droits de douane à l'importation. La crise, forte dans ce secteur, a aussi remis en cause le «plan d'atterrissement» prévu pour accompagner la fin des quota, l'augmentation annuelle des quota risquant de peser encore plus sur des prix déprimés.

Améliorations de la transparence

- pour les produits industriels, poudre et beurre, un marché à terme pourrait améliorer la transparence du marché, dès lors que l'intervention n'a plus qu'un caractère exceptionnel.
- pour les produits de grande consommation, la connaissance mensuelle, comme en Allemagne, des prix et des volumes, serait une indication précieuse pour la contractualisation à la production

Filet de sécurité

La gestion de la crise de 2007 a montré que l'ensemble du dispositif était nécessaire, y compris les restitutions à l'exportation.

Le financement de promotions et d'aides alimentaires pourrait s'avérer utile, les graisses et protéines animales apportant leur contribution à une nutrition équilibrée.

Mesures de confortement

Pour apporter des éléments de maîtrise de la production, en plus de la contractualisation, on peut penser à des mesures limitant la densité des élevages, d'effet équivalent à des droits à produire maximum par ha.

2.2.3. Le marché de la viande bovine

Caractéristiques

Le marché européen est déficitaire net depuis 2003, la baisse de la production résultant de la décroissance du cheptel laitier, dont la productivité s'améliore toujours.

La perspective de contingents tarifaires supplémentaires, dans le cas de l'aboutissement des négociations du cycle de Doha (+ 300 Kt) ou avec le Mercosur (+ 116 Kt) constitue une menace pour la production allaitante, dont la rentabilité est déjà faible (revenus deux fois plus faibles que la moyenne, en France). Les prix très bas des pays émergents résultent de pratiques non durables (défrichement de la forêt primaire) et de normes sociales négligeables.

Améliorations de la transparence

Elle doit être poursuivie, tant sur les marchés en vif, dont la représentativité est parfois insuffisante, qu'au niveau du marché des carcasses ou des pièces, dans le cadre de l'observatoire des prix et des marges. Des marchés à terme existent aux USA et Brésil.

Filet de sécurité

Les dernières crises de l'ESB, de la fièvre aphteuse ou de la FCO ont montré la nécessité de disposer de tout l'arsenal des mesures de l'OCM.

Mesures de confortement

Elles sont nécessaires pour maintenir une activité dans les régions herbagères, par le maintien d'un certain couplage des aides et par une revalorisation des soutiens, voire par l'introduction d'un minimum de chargement par ha dans les BCAE.

2.2.4. Le marché des fruits et légumes

Caractéristiques

Marché très fragmenté par la diversité des produits (variétés, origines, qualité), plus ou moins substituables entre eux et toujours concurrents.

Il est à la fois peu protégé par rapport aux importations et soumis à des distorsions de concurrence interne (réglementation phytosanitaire, fiscalité et main d'œuvre).

Améliorations de la transparence

Les prix se forment au stade du conditionnement, mais leur connaissance reste laborieuse et mérite d'être améliorée, notamment en donnant aux agents de FranceAgriMer, à l'instar de ceux de l' INSEE, la possibilité de vérifier a posteriori la qualité des informations reçues.

Filet de sécurité

- les règles de concurrence sont trop défavorables aux producteurs, compte tenu de leur faible pouvoir de marché (cf. «position dominante» proscrite dans l' OCM, et non seulement «l'abus» de droit commun) ;
- les interventions devraient se faire au stade de la 1^{ère} mise en marché, elles pourraient comprendre, outre les programmes d'aide alimentaire, des programmes sur l'accessibilité des fruits et légumes ;
- pour l'activation de la clause de sauvegarde, dissocier le calendrier d'importation en volume et les prix ;
- le cofinancement de fonds de mutualisation dans le cadre des programmes opérationnels ou via l'article 68 est nécessaire, vu l'absence de perspective pour l'assurance récolte (le risque prix étant aussi important que le risque climatique) et l'assurance chiffre d'affaire inaccessible, faute de marché à terme ou de référence de prix solide.

Mesures de confortement

- la DPA pourrait prendre en compte de façon plus significative les emplois, par un relèvement du plafond (500 € / ETP actuellement). C'est un des éléments pour contrebalancer les distorsions de concurrence au sein de l'UE ;
- la R&D des organismes techniques pourrait porter plus sur la valorisation de la production (segmentation/attentes du consommateur: selon l'usage, marché du WE ou RHF, sortir la qualité de la seule exigence logistique) que sur la productivité ;
- la proximité (donc fraîcheur et durabilité) et la qualité gustative sont impossibles à valoriser via les marchés publics actuellement (l'acheteur, même compétent et exigeant, n'a pas les marges de manœuvre nécessaires) ;
- au titre de la PAC, les éléments de distorsion de concurrence pourraient être examinés (exigences du Grenelle, coûts de main d'œuvre).

2.3. Approche horizontale

Il s'agit de souligner les points communs aux différentes analyses sectorielles

2.3.1. Transparence et connaissance des marchés

C'est une double exigence, qui répond à la fois à l'impératif du bon fonctionnement des marchés, pour ceux qui veulent les voir jouer pleinement leur rôle de signal par les prix, et, pour les autres, de réponse aux besoins de la régulation, qui doit pouvoir intervenir avec pertinence, lorsque nécessaire. Elle comporte différents aspects.

Une meilleure régulation des marchés à terme

Même pour les produits de base agricoles disposant de marchés à terme, la crise financière a montré l'insuffisance de leur régulation, et 4 points d'amélioration ont été identifiés (cf. rapport IGF/CGAAER sur la gestion des aléas économiques en agriculture) :

- l'information sur les prises de positions des opérateurs, jusque là classés en 2 catégories (commerçants et spéculateurs) sur les marchés américains, devrait distinguer désormais 4 catégories, (en distinguant pour ces derniers, les swap dealers, les hedge funds et autres) selon les propositions de la Commodity Futures Trading Commission (CFTC) ;
- la fixation de limites de position, individuelles ou collectives (réglementation de place), en plus de la limitation d'emprise (par la chambre de compensation) quelques 10 jours avant l'échéance, pour pouvoir répondre, le cas échéant, à l'obligation de livraison physique effective, et limiter ainsi les écarts avec le prix spot à l'échéance) ;
- la limitation éventuelle des variations journalières (à la hausse ou à la baisse) pour permettre en temps utile les appels de marge et ainsi calmer le marché (et sécuriser les contreparties), mais avec le risque de divergence avec le marché spot ;
- et, prioritairement, l'encadrement des produits dérivés de gré à gré (OTC, over the counter), par obligation de notification (reporting), standardisation, fixation de limites de position et mise en place de chambres de compensation ;

A cet égard, le Sénat des USA a adopté le 15 juillet dernier la première régulation relative aux OTC, avec obligation pour les banques, de filialiser leur activité dans les produits les plus risqués (notamment les swaps) et, pour les autres produits, de centraliser les données des transactions réalisées et de les échanger via des chambres de compensations. La CFTC et la SEC (Securities and Exchange Commission) sont chargées de décliner ces nouvelles régulations.

Néanmoins, cette démarche dans le cadre du G 20 ne doit pas conduire à une délocalisation des transactions sur des places plus souples qui seraient moins accessibles aux opérateurs européens.

Ces améliorations sont aussi nécessaires pour élargir les marchés à terme à de nouveaux produits, à condition qu'ils soient standardisables (cf. bétail vivant, au Brésil et à Chicago, où existe aussi une cotation du lait).

Une meilleure standardisation

Le secteur des céréales montre que des progrès sont encore à faire en termes de standardisation, notamment sur les teneurs en protéine, qui diffèrent selon les marchés en fonction des habitudes de consommation des pays importateurs.

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

De la même façon, en fruits et légumes, les critères de qualité restent trop réduits aux seules exigences logistiques.

La qualité de l'information de marché

Elle est parfois limitée, soit parce que les cotations sont peu représentatives (locales, faible part de la production) soit parce que les prix se forment à l'aval, entre conditionneur-transformateur et grande distribution, mais sur une palette de produits.

L'observatoire des prix et des marges permet de repérer les prix les plus significatifs, et la façon dont leur évolution se transmet d'un bout à l'autre de la chaîne alimentaire.

Les agents de FranceAgriMer pourraient être habilités, comme les agents de l'INSEE, à vérifier a posteriori les informations transmises par les opérateurs, pour s'assurer de leur fiabilité.

A titre d'exemple des informations considérées dans d'autres pays comme nécessaires à la régulation des marchés, on peut citer le Dairy Product Mandatory Reporting Program de l'USDA qui impose aux transformateurs laitiers US de fournir régulièrement de informations sur les volumes et les prix des produits fabriqués

Incidence sur la contractualisation

La transparence du marché, et cela aux différents stades (production, transformation, consommation ou export) revêt donc une importance nouvelle pour les secteurs affectés par les dernières évolutions de la PAC : suppression des quota pour le lait et découplage (éventuel) des aides pour la viande bovine.

Il conviendra donc d'examiner si la qualité de l'information est suffisante dans les différents secteurs où la contractualisation doit s'établir, ou s'il est nécessaire d'y apporter des éléments complémentaires.

2.3.2. *Les filets de sécurité*

L'objectif affiché de la « nouvelle » régulation est de prévenir les crises.

Mais, même s'il apparaît modeste, la récente crise a montré que les dispositifs à mobiliser et les moyens à mettre en œuvre dans ce cadre peuvent être importants. Ainsi, des dispositifs en sommeil depuis quelques temps ont dû être réactivés, et ils ont pu l'être parce qu'encore présents dans la panoplie des mesures de marché.

L'ensemble de cet arsenal relève du règlement n° 1234/2007, dit OCM unique, ou des autres autres OCM encore indépendantes

De l'analyse sectorielle du chapitre précédent, on retiendra notamment :

- les règles de concurrence, à faire évoluer pour rétablir un équilibre dans le pouvoir de marché des producteurs face notamment à un acheteur unique ;
- le besoin de stocks minimaux, au titre de la sécurité alimentaire, malgré des prix d'intervention qui doivent rester à un niveau tel qu'ils ne constituent pas un débouché régulier ;
- le financement indispensable de fonds de mutualisation dans les secteurs, tel celui des fruits et légumes, qui ne disposent d'aucun autre outil de gestion des risques, et pour lesquels les aides directes sont insignifiantes.

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

Il convient aussi de souligner, comme indiqué dans les conclusions de l'annexe 4, que si des améliorations peuvent encore être obtenues dans la gestion des risques, elles ne concernent en fait que quelques secteurs, et, de toutes façons, ne sauraient se passer de filets de sécurité, lorsque les prix bas perdurent.

2.3.3. *Les mesures de confortement*

Sont particulièrement signalés deux éléments:

- la garantie pluriannuelle de chiffre d'affaire (à l'instar des programmes ACRE et Agristabilité aux USA et au Canada) ;
- l'amélioration de l'organisation économique.

La garantie pluriannuelle de chiffre d'affaire (cf. annexe 3)

Elle ne peut être considérée comme un succédané de filet de sécurité, puisque le chiffre d'affaires de référence est une moyenne glissante, en lien avec le marché. D'ailleurs aux USA, elle est présentée comme une alternative aux paiements contra cycliques, tout en empiétant sur le marché de l'assurance chiffre d'affaires, considéré comme budgétairement vorace.

En outre, si son cofinancement communautaire entraîne le respect des critères de la boîte verte (cf. article 7 de l'annexe 2 des accords de Marrakech, relatif aux programmes de garantie de revenus), les conditions d'interventions ne permettent pas de remplir le rôle de filet de sécurité, puisqu'en cas de période de prix bas, il faudrait encore une baisse de plus de 30% pour l'activer.

Il s'agit donc bien uniquement d'un instrument de lissage pluriannuel, permettant de donner un minimum de sécurité sur les premières années d'un projet d'investissement, en cas de retournement de conjoncture.

Il conviendrait d'expérimenter un tel dispositif tant dans le secteur des grandes cultures que dans celui de l'élevage, notamment des productions hors sol

Ce dispositif viendrait alors compléter

- les fonds de mutualisation, qui ne seraient aidés que dans le cadre des OCM, dans des secteurs où les références de prix permettent difficilement d'instaurer une garantie de chiffre d'affaire ;
- la DPA, épargne de précaution, constituant en fait la première étape d'une démarche pédagogique de gestion des risques.

L'amélioration de l'organisation économique

Dans un contexte marqué par une volatilité accrue et par une forte asymétrie entre les acteurs, face aux limites inhérentes aux outils traditionnels d'intervention sur les marchés dès lors que leur rôle est réduit à celui d'un simple filet de sécurité, il est naturel de se tourner davantage vers les outils d'organisation des producteurs et des filières que sont les organisations de producteurs, les organisations interprofessionnelles et les mécanismes de contractualisation. Ceux-ci sont susceptibles, en effet, non seulement de **favoriser une répartition plus harmonieuse de la valeur ajoutée entre les acteurs** mais aussi de contribuer, sur le court et sur le long terme, à **un meilleur équilibre des marchés**.

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

Pour que ce rôle soit dûment rempli, un certain nombre de conditions et de contraintes doivent toutefois être prises en compte.

1 - Les OP

Instrument ancien au plan national (leur statut initial date de la loi complémentaire d'orientation agricole de 1962), les organisations de producteurs occupent une place importante dans des secteurs aussi variés que les fruits et légumes (en application de la réglementation communautaire), l'élevage porcin, l'élevage bovin et ovin, l'aviculture (avec comme base le droit national).

Pour qu'une OP puisse être considérée comme contribuant à la régulation des marchés, il faut:

- qu'elle ait un statut d'**entreprise** lui permettant de faire des actes de commerce ;
- qu'elle ait une **taille suffisante** ;
- qu'elle **assure elle-même la fonction de commercialisation** (négociation des prix et des quantités avec les acheteurs de l'aval)¹.

La "contractualisation" (engagement de l'OP et de ses clients sur une base pluriannuelle sur la base d'un accord comportant une clause de prix) est un avantage supplémentaire.

Lorsque l'OP est une entreprise (en particulier si elle est de statut coopératif), ses interventions ne posent en principe pas de problème par rapport au droit de la concurrence, communautaire et national.

Si, traditionnellement, il n'existe pas de texte transversal sur les OP au niveau communautaire, et si les cas d'application dans les organisations communes de marché par produit sont restées relativement limitées², le concept y a toujours fait l'objet d'une approche positive³, que devraient permettre de concrétiser –si les États membres savent en tirer parti– deux avancées récentes dans les textes :

- reconnaissance du principe de la légitimité des **OP de droit national** (à condition qu'elles respectent le droit communautaire, notamment dans le domaine de la concurrence) par le règlement OCM unique⁴, dans sa version originelle ;
- possibilité pour les États membres, introduite dans le cadre du "Bilan de santé", de reconnaître des OP dans tout secteur de production agricole dans le cadre du **droit communautaire**⁵.

¹ Des exceptions par rapport à ces trois critères peuvent s'avérer nécessaires dans des cas très particuliers. Elles ne sauraient justifier les dérives dont témoignent certains décrets sectoriels d'application de la loi d'orientation agricole de 2006, en particulier lorsqu'ils autorisent des OP « non commerciales » qui sont en réalité des structures de type interprofessionnel regroupant en leur sein des producteurs et des négociants, rassemblés en collèges qui servent de cadre (souple) à des transactions dont la nature ne se distingue pas de celles qui s'effectuent sur les marchés ordinaires.

² Houblon, huile d'olive et olives de table, ver à soie, fruits et légumes, viticulture ; on notera le cas particulier des fruits et légumes, pour lesquels la réglementation communautaire confère aux OP un double rôle, économique, de regroupement de l'offre pour rééquilibrer le poids des producteurs par rapport à l'aval, et institutionnel, en tant que cellules de base pour la mise en œuvre de l'OCM.

³ Cf communication de la Commission du 26 octobre 1990.

⁴ R. 1234/2007.

⁵ R 72/2009.

Dans sa note du 22 juillet 2009 sur la crise laitière, la Commission incitait les États membres à développer le rôle des OP dans ce secteur et envisageait un relèvement des plafonds des aides d'État en leur faveur. Cette approche favorable aux OP se retrouve dans les conclusions, qui viennent d'être rendues publiques, du Groupe à haut niveau sur les produits laitiers, celui-ci proposant notamment à la Commission d'importantes dérogations aux droit communautaire de la concurrence en faveur d'OP de négociation qui seraient créées par les producteurs de lait.

2 - Les interprofessions

Les organisations interprofessionnelles constituent, dans notre pays, un dispositif largement répandu et aux utilisations nombreuses: plus de soixante organisations interprofessionnelles, se rattachant pour la plupart d'entre elles à la loi de 1975, sont actuellement actives.

A la différence des OP, les organisations interprofessionnelles ne peuvent jamais avoir un statut d'entreprise (la personne-support est le plus souvent une association), ce qui les met en porte-à-faux par rapport au droit de la concurrence lorsqu'elles quittent le terrain de la **valorisation du produit** (établissement de normes, activités de promotion, recherche-développement...) et celui des interventions de caractère général en faveur d'une plus grande **transparence des marchés** (codes de bonne conduite, publication d'informations à caractère statistique...) pour s'aventurer sur celui de la commercialisation proprement dite (prix et quantités). Cette situation devrait toutefois évoluer si les efforts entrepris par la partie française pour obtenir une position moins rigide des autorités communautaires sont couronnés de succès⁶.

3 - La contractualisation

Sur un plan théorique, la voie est étroite entre les deux formules extrêmes que sont :

- un dispositif dans lequel chacun des producteurs passe un contrat avec une entreprise de transformation ou de distribution. De tels contrats sont, en effet, peu aptes à réduire les asymétries de marché ;
- un dispositif dans lequel les producteurs se regroupent pour négocier et/ou contracter avec l'aval, sans que la structure de regroupement constitue véritablement une entreprise, un tel dispositif risquant de tomber sous le coup de la réglementation – en particulier communautaire – qui interdit les ententes et pratiques concertées.

En parallèle avec les efforts menés pour faire évoluer la réglementation communautaire, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, qui vient d'être adoptée par le Parlement, vise à mettre en place des dispositifs originaux permettant de renforcer les pouvoirs des producteurs tout en restant compatibles avec les principes de l'économie de marché et en ne remettant pas en cause les avancées réalisées en matière d'organisation économique.

Les développements présentés ici seront, bien sûr, à compléter à la lumière du texte législatif.

⁶ Traditionnellement, malgré un jugement de principe en apparence plutôt positif (cf la Communication de la Commission du 26 octobre 1990), les autorités communautaires ont toujours manifesté une certaine réserve vis-à-vis des interprofessions, soupçonnées d'être des instruments de contournement des prescriptions du droit communautaire en matière de prix et de quantités mises en marché. L'OCM sucre (fixation de prix sur une base interprofessionnelle) et l'OCM vitivinicole (intervention des interprofessions sur les volumes) sont deux cas très particuliers. En préconisant pour le secteur des produits laitiers un alignement de la réglementation des interprofessions sur celle existant pour les fruits et légumes, le Groupe à haut niveau n'a que peu fait preuve d'ouverture, les dispositions concernées excluant explicitement toute intervention sur les prix.

Enfin, on notera que si le règlement OCM unique reconnaît la légitimité d'interprofessions **de droit national**, il ne dit rien de nouvelles avancées au plan communautaire.

3. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Les principales mesures préconisées par le groupe de travail sont les suivantes, leur déclinaison pour les grands types de production figurant en annexe 4 :

1 - Améliorer la transparence et la connaissance des marchés :

- régulation des marchés à terme ;
- améliorer la standardisation des produits éligibles à ces marchés ;
- obligations et moyens supplémentaires pour la statistique.

2 - Conserver des filets de sécurité :

- dispositif d'observation et d'alerte fondé sur une connaissance fine des comptes des exploitations ;
- mesures d'intervention adaptées aux différents secteurs ;
- reconstitution de stocks stratégiques.

3 - Mettre en place des mesures de confortement :

- développement de l'organisation économique fondée sur des structures à capacité commerciale ;
- contractualisation reposant sur des niveaux de prix différenciés ;
- fonds de mutualisation et expérimentation d'une garantie pluriannuelle de chiffre d'affaire

4. ANNEXES

ANNEXE 1 - CALENDRIER DES RÉUNIONS ET BIBLIOGRAPHIE.....	25
ANNEXE 2 - ÉLÉMENTS ET PRINCIPES DE RÉGULATION.....	27
ANNEXE 3 - L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DES ALÉAS ÉCONOMIQUES.....	33
ANNEXE 4 - ANALYSE DES PRINCIPAUX MARCHÉS.....	42

Annexe 1 - Calendrier des réunions et bibliographie

Membres du groupe de travail:

CGAAER :

Sylvie ALEXANDRE, Jacques BERTHOMEAU, Michel BERTIN, Bernard BOURGET, Jean-Baptiste DANEL, Muriel GUILLET, Georges-Pierre MALPEL, Yves MARCHAL, André NIL, Jean-Louis PORRY, Pierre PORTET, Yves RIOU, Bernard SENECAL, Jean-Marie TRAVERS ;

MAAP- Service des statistiques et de la prospective :

Frédéric COURLEUX ;

INRA :

Alexandre GOHIN, Hervé GUYOMARD, Chantal LE MOUËL ;

ENESAD :

Jean-Christophe KROLL ;

France AGRIMER :

Patrick AIGRIN, Patrick GARNON.

Calendrier :

8 janvier : installation et intervention de J-Ch. KROLL, ENESAD

21 janvier : intervention de P. AIGRAIN et P. GARNON, FranceAgriMer

4 février : intervention d'A. GOHIN, INRA et de F. COURLEUX, SSP

19 février : les instruments de la régulation, J-M. TRAVERS, CGAAER

5 mars : intervention de Ch. LIGEARD, conseiller agricole à Washington, sur le farm bill de 2008

19 mars : intervention de Ph. CHOTTEAU et G. YON, Institut de l'élevage

9 avril : intervention de H. LE STUM, AGPB

23 avril : intervention de F. DESCROZEILLES et A. FERRARI, INTERFEL et de N. PERRIN, DGPAAT

7 et 28 mai : échanges sur première synthèse des travaux

11 juin : les fonds de lissage, P. TEXIER, CGAAER

25 juin : échanges et conclusions

7 juillet présentation et échanges en réunion de 2ème section

Bibliographie :

OCDE :

- Gestion des risques en agriculture: une approche holistique. 2009

UE :

- Communication de la Commission : « Rendre les marchés de produits dérivés plus efficaces, plus sûrs et plus solides » du 3 juillet 2009
- Document et questionnaire de la présidence du Conseil du 15 février 2010 sur l'avenir de la PAC, mesures de gestion du marché après 2013

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 28 octobre 2010 : « une chaîne alimentaire plus performante en Europe »
- Communication de la Commission : « EUROPE 2020, une stratégie intelligente, durable et inclusive » du 3 mars 2010

INRA, CIRAD :

- Jean CORDIER, Agrocampus Rennes, 2008 : étude des risques de marché agricole en France : cadre d'analyse, modélisation et organisation des instruments de gestion (rapport au COPEIAA)
- Franck GALTIER, CIRAD 2009: « Comment gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement »
- Vincent CHATELLIER, INRA, rapport présenté à la commission agriculture du Parlement européen, novembre 2009

CGAAER :

- La transmission des prix depuis l'amont vers l'aval des filières agro-alimentaires de mars 2008 (BERTIN, JACOTOT, MAZODIER, PATIER)
- 6 scénarios pour la PAC d'après 2013, de juin 2010

Annexe 2 - Éléments et principes de régulation

1 - Les 4 catégories d'instruments

Les instruments de gestion de l'instabilité des prix peuvent se classer en 4 catégories (*d'après F. Galtier, CIRAD 2009 : comment gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les PVD*)

Objectifs Gouvernance	Stabiliser les prix	Réduire les effets de l'instabilité des prix
à dominante privée, basée sur le marché	A- instruments <ul style="list-style-type: none"> ▪ Infrastructures (transport, communication, stockage) ▪ Institutions de marché (standards, grades, warrantage, bourses) 	B- instruments <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contrats à terme, options d'achat ou de vente ▪ Assurance récolte, climatique
à dominante publique	C- instruments <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prix plafonds ou plafonds, ▪ Contrôle de la production (quota), des frontières, des stocks ▪ Subventions aux intrants, taxes / importations, aides /exportations ▪ Stocks publics ▪ Interventions 	D- instruments <ul style="list-style-type: none"> ▪ Soutien des revenus (PWD : ménages pauvres en période de prix élevés)

Historiquement, chaque catégorie est successivement privilégiée, dans un ordre différent selon les catégories de pays (développés ou non, libéraux ou non) et la régulation a porté successivement sur :

- les prix
- les revenus
- les structures, désormais (c'est le changement de paradigme pour les PVD !)

2 - La stabilisation des prix

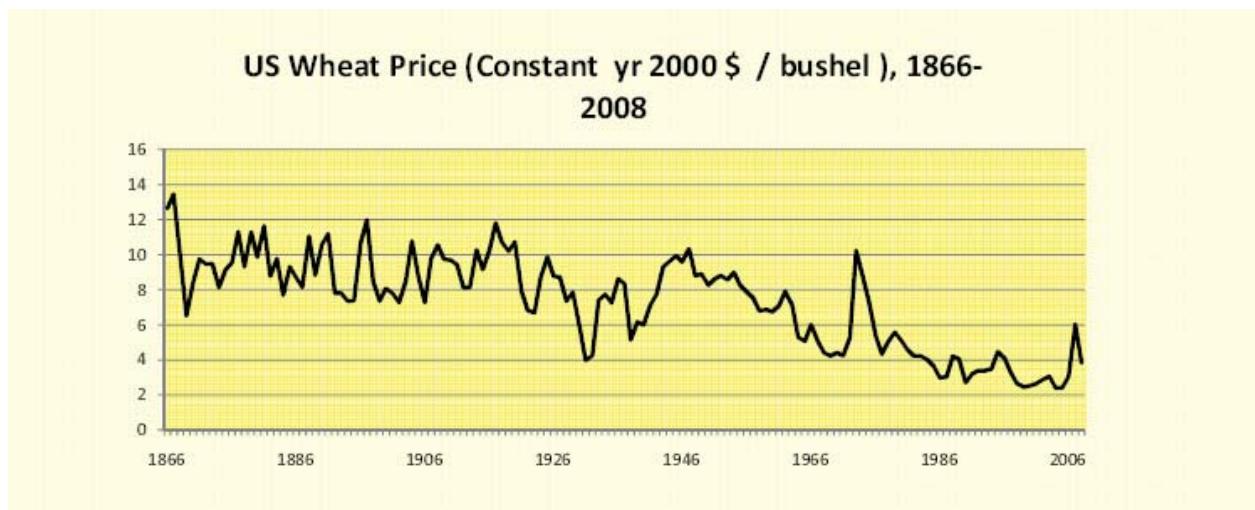
Son effet serait limité en l'absence de gestion concomitante des volumes, elle s'opère par un dispositif plus ou moins complet, conjuguant :

- La fixation de prix plafonds et plafonds

Plus la plage de variation est large, plus le marché peut prendre sa place, et permettre une segmentation plus valorisante des productions. Les conditions d'évolution de ces prix sont aussi importantes et doivent être en rapport avec la tendance de l'évolution des coûts de production, compte tenu des gains de productivité.

Sur la période 1886-2006, le prix du blé aux USA était plus élevé et volatil avant 1935 qu'après. La politique de stabilisation a aussi permis une tendance à la baisse des prix, sécurisant les investissements de productivité.

Voies et moyens d'une nouvelle régulation



- **Une protection douanière**, désormais limitée par des droits fixes, le plus souvent ad valorem, érodée par des contingents tarifaires et menacée par l'éventuelle conclusion du cycle de Doha ou d'accords bilatéraux (MERCOSUR notamment) entraînant une forte réduction des droits de douane ou, pour les produits sensibles, de nouveaux contingents tarifaires.
- **La maîtrise des volumes de production** par différents moyens : les quotas, pour le lait, la betterave et la féculle de pomme de terre ; les droits à aides couplées, pour l'élevage à viande ; la jachère pour les céréales.

En l'absence de quota, des formules contractuelles peuvent faciliter un meilleur ajustement de la production au marché : volumes et prix différenciés suivant la destination (produits de grande consommation ou produits industriels pour le lait, sucre ou éthanol pour la betterave, industrie de transformation pour les légumes) ou suivant le calendrier (viande bovine, fruits et légumes). Mais les formules d'évolution des prix d'une année l'autre sont peu évidentes en l'absence de marché à terme, qui donne une référence de base sur laquelle des primes peuvent être convenues (les contrats peuvent alors être conjugués avec une couverture à terme).

- **Une intervention**, du stockage privé ou des mesures de retraits du marché, d'autant plus nécessaires que la limitation de production est plus souple. Le financement de ces mesures peut donc aussi incomber plus ou moins totalement aux professionnels, de façon à intégrer ce coût dans leurs décisions.

- **Des aides à l'exportation**, que l'UE s'est engagée à réduire, voire supprimer après 2013 dans le cadre d'un accord à Doha.

- **Des aides à l'utilisation**, notamment pour l'aide alimentaire, peuvent jouer le même rôle.

La régulation des prix est moins ambitieuse que la stabilisation autour d'un prix d'objectif, laissant une plus large plage de fluctuation entre un prix plancher, en dessous duquel on estime la situation critique pour les producteurs et un prix plafond, préjudiciable aux consommateurs (ou utilisateurs). Néanmoins, elle peut nécessiter de mobiliser les mêmes instruments, notamment l'intervention, dont le volume utile n'est pas obligatoirement réduit par la baisse du prix d'intervention, puisqu'il dépend d'abord de la stratégie de sécurité alimentaire adoptée

3 - La stabilisation des revenus

Elle peut être menée de front avec la stabilisation des prix, comme aux USA, ou en représenter une alternative de plus en plus importante, comme l'évolution de la PAC depuis 1992.

Par revenu, on entend le plus souvent « chiffre d'affaires », produit du volume de production par le prix, éventuellement on peut s'intéresser aussi à la marge brute (valeur ajoutée). Les comptes de gestion plus élaborés (EBE, RCAI...) dépendant de la stratégie de l'entreprise, leur variation résulte plus directement de la performance de l'entreprise et ne relève pas a priori d'une intervention publique.

Participant à la stabilisation des revenus, des instruments à dominante privée

- **La stratégie de l'entreprise**, par son portefeuille d'activité (mono-activité ou non) et sa gestion financière, notamment par la constitution d'une épargne de précaution.

C'est en fait la spécialisation qui est encouragée de longue date, pour des raisons de maîtrise du progrès technique et de priorité d'investissement. En outre, en cas de crise ou de calamités agricoles, le taux de spécialisation est toujours un critère déterminant pour bénéficier des aides.

Certains sont ainsi amenés à segmenter leur activité dans des structures distinctes, notamment pour les productions hors sol, ce qui peut permettre aussi de bénéficier de l'exonération des plus-value professionnelles (plafond fixé à 250 000 € par l'art. 150-0A du CGI).

La diversification qui est encouragée reste avant tout une recherche d'activités tertiaires de complément pour valoriser la main d'œuvre familiale ou locale.

- **Les assurances-récolte**, climatique ou sanitaire, qui, compte tenu du risque moral, ne se développent sensiblement qu'avec des aides publiques substantielles (60% environ, sans compter la réassurance, aux USA et Canada).

- **Les assurances-chiffre d'affaires**, se sont développées aux USA comme 2^{ème} étape de l'assurance récolte, il s'agit en fait d'un couplage de celle-ci avec un contrat de marché à terme, à souscrire avant les semis pour garantir un % du chiffre d'affaire de la récolte suivante, en fonction de la moyenne historique des rendements et des prix.

- **Les fonds de lissage** ou de mutualisation professionnels (ou interprofessionnels), constituent une épargne collective, alimentée les bonnes années pour servir un complément de prix les mauvaises. Le bon paramétrage du fond (prix de déclenchement et taux des cotisations et des compléments servis) est un facteur essentiel de viabilité.

Le bilan de santé de la PAC vient de rendre éligible au cofinancement communautaire les fonds de mutualisation sanitaire (art. 71 du règlement CE n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009)

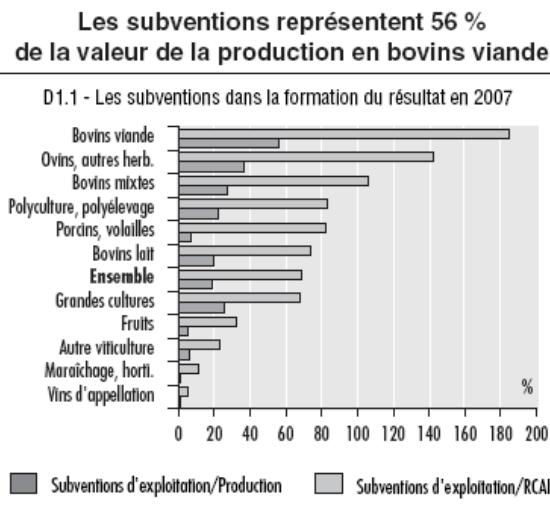
... aussi bien que des instruments publics

- **Outils de lissage fiscal (et social)**: une fiscalité adaptée pour l'épargne de précaution (cf. art. 72 D bis du CGI relatif à la DPA) dont le plafond pourrait mieux tenir compte des ETP de l'exploitation. L'option du revenu moyen pour la fiscalité et les cotisations sociales pourrait être porté de 3 à 5 ans.

- **Les soutiens directs**, variables ou non, découpés ou non.

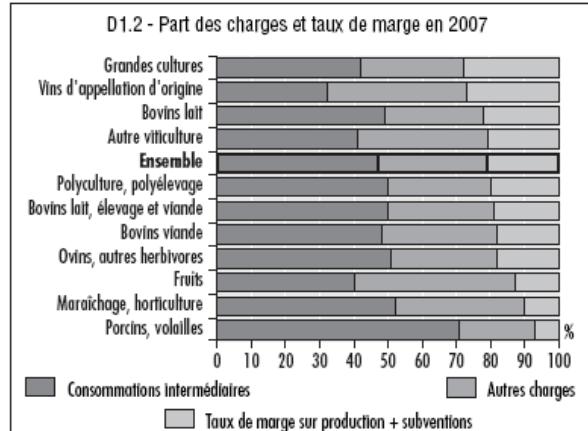
Les aides directes peuvent représenter une part importante des recettes de l'exploitation dans certaines orientations. cf. graphiques du dossier agreste de juillet 2009:

Voies et moyens d'une nouvelle régulation



Source : RICA 2007

Une marge proche de 21 % pour l'ensemble des exploitations



Source : RICA 2007

- **Le dispositif ACRE**, aux USA, (ou **Agri-stabilité**, au Canada) garantit jusqu'à 90% de la moyenne quadriennale du chiffre d'affaires de certaines cultures, contre une cotisation fixe sur la durée du contrat. En outre, le prix moyen garanti ne peut baisser de plus de 10% l'an. Ces dispositifs diffèrent d'une assurance par le caractère pluriannuel du contrat et la garantie de bonne fin de l'État.

La régulation des revenus comprend tous ces instruments qui participent au soutien et à l'atténuation des variations de revenu.

4 - Les 4 catégories à travers le temps (résumé de l'article de F. Galtier)

Les instruments de gestion de l'instabilité des prix peuvent se classer en 4 catégories (cf. ci-dessus) dont on peut comparer avantages et inconvénients:

Ils ont occupé successivement le devant de la scène:

- Les C- instruments dès l'après guerre, avec les accords de produits : sucre (1954), café (1962), cacao (1972) et caoutchouc (1980) ;
- Les B- instruments, prennent la suite, quand on a considéré que le prix devait jouer son rôle de signal et que devait pouvoir jouer pleinement « l'assurance naturelle » du revenu, fondée sur la corrélation négative entre le prix et le volume de production. Il s'agit alors de stabiliser les revenus sans toucher aux prix, grâce aux instruments privés de couverture des risques, complétés par des filets de sécurité pour les plus vulnérables (D- instruments) : c'est la « stratégie optimale » préconisée depuis la fin des années 1980 ;
- Mais, faute du boom de ces instruments, on se tourne vers les A- instruments, en cherchant à moderniser les marchés (warrantage...) ;
- Enfin, la crise alimentaire redonne une légitimité aux C-instruments (cf. propositions de l' IFPRI -international food policy research institute-, et de la banque mondiale).

Au lieu d'opposer ces catégories, on peut chercher des complémentarités (A + C), pour stabiliser les revenus à partir d'une stabilisation des prix.

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

5 - La stabilisation des prix dépend de l'origine des déséquilibres

Si elle est naturelle ou importée, elle passe par une stabilisation de l'offre: les prix deviennent plus stables par meilleure performance des acteurs privés (élasticité...) :

Modernisation de la production

Réduire la variabilité de la production : actions contre les aléas (sécheresse, maladies,), contre la sensibilité à ces aléas (paquets technologiques : irrigation, variétés résistantes, traitements phytosanitaires) = subventions aux intrants, souvent coûteuses, sauf si ponctuelles (TIPP ?)

Modernisation des marchés

Institutions et infrastructures performantes pour la commercialisation et le stockage, standardisation, warrantage, bourses : mais difficile d'avancer parce que tout est lié alors que chaque élément doit avoir sa rentabilité et que la réalisation des investissements suppose une politique de stabilisation des prix transitoire, via :

- une ouverture plus ou moins forte sur le marché international ;
- ou via des stocks publics.

La première paraît préférable : stocks illimités et coût inférieur, sauf pour des pays très enclavés ou pour les produits non échangeables

Régulation des échanges extérieurs et stockage public

Avec la fixation des prix d'intervention sous 3 conditions :

- le niveau des prix d'intervention, avec une fourchette suffisamment large (pas trop) et évolutive (mais pas trop : trend) ;*
- la transparence des politiques de stabilisation, nécessaire pour réduire l'incertitude des opérateurs. La visibilité permet l'investissement dans toute la filière (production, transformation et échange) ;*
- la crédibilité de la politique d'intervention : rigidité des règles, agence indépendante...*

De plus, si l'origine des déséquilibres est importée, la stabilisation des prix passe par la régulation des échanges extérieurs (l'option stockage risquant d'être vite limitée) et plutôt par des mesures tarifaires que par des restrictions quantitatives, d'effets moins prévisibles.

Si l'origine des déséquilibres est endogène, il faut stabiliser les anticipations :

- suivant les causes : naturelles (diffuser des prévisions de récolte), importée (diffuser des prévisions sur l'évolution du marché international, des taux de change, du fret...) et ne pas la nourrir par les interventions publiques (transparence et crédibilité) ;
- en régulant le fonctionnement des marchés à terme (limites et publication des positions spéculatives) pour éviter les contagions d'anticipations ;
- et, en complément, en réduisant les effets :
 - par une stratégie structurelle : paradoxalement, on peut aussi essayer de réduire l'élasticité de l'offre, pour atténuer la réponse des opérateurs, qui provoquent l'instabilité des prix.*
 - par une stratégie conjoncturelle : pour casser les dynamiques spéculatives, en détaxant les importations ou taxant les exportations ; aussi par des stocks tampons, mais avec un problème de crédibilité à cause du coût ou du volume du stock.*

6 - Le changement de paradigme des D-instruments

Il concerne la gestion des crises alimentaires dans les PVD, où l'on passe d'une logique de gestion des risques à une logique de changement structurel visant à s'attaquer aux causes de la vulnérabilité des ménages. Les D-instruments doivent perturber le moins possible les marchés et, de plus, contribuer à faciliter le processus de leur modernisation : aide alimentaire en monnaie plutôt qu'en nature, solvabilisant des ménages supplémentaires dans le marché de consommation, voire accompagnement de mutations structurelles (pour sortir de l'agriculture).

7 - Conclusions sur l'échec de la «stratégie optimale»

Il s'agit de passer d'une logique de gestion de risques à une logique de changement structurel, donc de modernisation de la production et des échanges, pour stabiliser l'offre et donc les prix. Mais pour ce faire, il faut d'abord mettre en place des politiques de stabilisation des prix réalistes, transparentes et crédibles.

Cela suppose aussi :

- d'identifier les causes de l'instabilité des prix ;
- si les causes sont multiples, de combiner des instruments : publics et privés, portant sur les prix et sur les revenus ;
- notamment compte tenu du rythme différent de ces instruments : effets immédiats (stocks publics) ou plus lointains (émergence de structures de production ou d'échange plus performants) ;
- de raisonner à la bonne échelle : UE...

Annexe 3 - L'amélioration de la gestion des aléas économiques

(cf . rapport IGF/ CGAAER de décembre 2009)

L'alternative à la stabilisation des prix est de chercher à réduire les effets de leur variabilité par la stabilisation des revenus, notamment par des instruments de nature privée, même s'ils peuvent bénéficier de concours publics.

Ces instruments ont la faveur des tenants de la dérégulation, par la pleine responsabilisation du chef d'entreprise dans ses choix tant pour s'ajuster au marché que pour recourir ou non à ces instruments, essentiellement les marchés à terme et les assurances (pris au sens large, le risque de prix étant systémique n'est pas à proprement parlé un risque assurable)

Mais les outils de type assurantiel sont aussi la grande déception des dernières décennies, d'une part parce que leur essor est gourmand en soutiens publics, pour conjurer l'anti-sélection et l'aléa moral, et d'autre part, parce, que, du fait de leur caractère annuel, ils ne peuvent se dispenser de filets de sécurité, tant par des mesures de marché, en cas de prix durablement bas, que par des soutiens au revenu (paiements contra-cyclique, aides directes découplées), comme le montre l'exemple des USA et du Canada.

D'où la recherche d'outils de 2^{ème} génération, nécessairement publics, à cause de leur caractère pluriannuel et du risque systémique couvert, visant à éviter la captation d'une partie importante des crédits par les assureurs (plus de 30% aux USA : l'aide aux frais de gestion et la réassurance représentent 2,6 Md \$ sur 8,3), tels le dispositif ACRE aux USA, ou Agri-stabilité au Canada, qui doivent toutefois encore faire leurs preuves sur ce point.

1 - La PAC et les aléas économiques

L'entreprise agricole est soumise à de nombreux aléas, et tout particulièrement :

- le risque de marché, notamment la baisse du prix de production et la hausse du prix des intrants ;
- le risque de production, du fait des conditions climatiques, sanitaires et environnementales, qui affectent le volume ou la qualité de la production.

Néanmoins, son exposition au risque dépend aussi de la pertinence de ses choix :

- stratégiques : productions diversifiées ou non, sous contrat ou non, investissements de capacité ou de valorisation, épargne de précaution ou endettement maximal ;
- opérationnels : choix des variétés, des itinéraires techniques, du calendrier des interventions.

C'est pourquoi l'Union Européenne s'est montrée jusqu'à présent réticente au financement d'instruments de couverture de l'aléa économique, celui-ci étant par nature un risque normal pour l'entreprise.

Tout au plus a-t-elle accepté, dans le cadre du dernier bilan de santé de la PAC, le co-financement des risques climatiques, sanitaires et environnementaux (articles 70 et 71 du règlement n°2009/73) dans la mesure où l'aléa moral peut, dans ces cas, être réduit : calamités supérieures à 30%, arrêtés ministériels pour qualifier les calamités agricoles et, dans le cas de foyers d'organismes nuisibles ou d'épidémie, pour prescrire les mesures de lutte obligatoire.

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

Au demeurant, on peut estimer que les soutiens au revenu que sont les aides directes participent déjà à la stabilisation du revenu, qu'elles soient découpées ou non (l'aide à la vache est acquise, même en l'absence de veau).

2 - Les instruments privés de gestion du risque

• Les marchés à terme

Instruments financiers pour couvrir les risques de variation de prix, ils permettent aux opérateurs commerciaux, par exemple les fabricants d'huile, de couvrir leur marge en fixant au moment opportun le prix de vente de l'huile et des tourteaux et le prix d'achat des graines. Les autres opérateurs, spéculateurs financiers, visent à profiter de la volatilité des prix, tant à la hausse qu'à la baisse, par l'anticipation qu'ils font du marché ou par souci de diversifier leurs risques.

De la même façon, un exploitant agricole peut, à la période précédent les semis, viser un prix de vente à terme de sa récolte en fonction de ses coûts d'approvisionnement et de la marge qu'il veut réaliser. Cette démarche, théoriquement accessible à chacun, est en fait peu généralisable, car elle demande, sans parler des disponibilités financières requises, une connaissance fine du marché et de son fonctionnement, ainsi qu'un suivi constant de ses évolutions. Si la hausse des prix de 2007 a incité beaucoup à sortir du traditionnel « prix moyen de campagne » offert par leur coopérative ou leur négociant, leur retour en 2009 a été massif.

Entre-temps, beaucoup d'organismes stockeurs ont pu mettre au point des formules d'achat diversifiées et plus attractives, visant à faire profiter l'agriculteur d'une éventuelle hausse des prix, sans trop le pénaliser à la baisse. Ils gèrent alors, à leur niveau ou au sein de leur groupe, les couvertures nécessaires à la passation de ces contrats sur les marchés à terme.

Le marché des options diffère du marché des contrats à terme par une couverture dissymétrique du risque: Son coût dépend du prix d'exercice choisi, et reflète la tendance haussière ou baissière estimée par les opérateurs :

- l'option de vente (put) permet de se couvrir du risque de baisse du prix, tout en pouvant profiter d'une hausse éventuelle ;
- l'option d'achat (call) permet de se couvrir du risque de hausse des cours, tout en pouvant profiter d'une éventuelle baisse.

A titre d'exemple, début juillet, pour un prix du blé à échéance novembre 2010 de 148,5 €/t, le put vaut 7,4 € pour un prix d'exercice de 150 € et 0,7 pour 130 € ; et le call 6,3 € pour 150 € et 0,6 pour 180 €.

Si le coût des transactions est réduit, de l'ordre de 1 € pour le contrat à terme de 50 t de blé, le prix des options est loin d'être négligeable, de l'ordre de 2 à 5%, ce qui peut largement obérer une marge déjà réduite.

Les marchés à terme n'existent que pour un nombre réduit de denrées, car il faut réunir des conditions précises, notamment :

- un marché physique sous-jacent de volume suffisant pour constituer une référence de prix ferme non manipulable et de façon à pouvoir exécuter l'obligation de livraison si le contrat n'est pas dénoué avant son terme par une opération inverse
- un produit standardisable, permettant de rédiger un contrat en précisant tous les éléments constitutifs du prix, et notamment le point de livraison ;

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

- une volatilité de ces prix suffisante, au regard de la marge des opérateurs, pour entraîner un besoin de couverture et intéresser un nombre d'acteurs diversifiés suffisant pour assurer une liquidité au marché et lui conférer une attractivité de départ. La maturité du marché est atteinte lorsque le volume des transactions représente plusieurs fois (dix ?) le volume de la production : le marché du colza sur Euronext, ouvert en 1994, n'atteint encore qu'un ratio de 2 fois la production européenne, mais progresse de 50% par an ,
- une meilleure régulation, la crise ayant accentué la défiance vis à vis de ces instruments chez ceux qui n'en étaient pas familiers.

En Europe, EURONEXT cote :

- à Paris, blé meunier, maïs, colza et, depuis avril 2010, l'orge de brasserie, avec en projet les produits laitiers (beurre, poudre de lait et de lactosérum) ;
- à Londres, le sucre, café et cacao.

... et son concurrent, EUREX, cote les pommes de terre , le porc et les porcelets, le beurre et la poudre de lait écrémée.

• L'assurance récolte

Elle vise à couvrir le risque de production lié aux aléas climatiques.

Le risque grêle a été le premier couvert, du fait de son caractère non systémique et dispose ainsi de séries statistiques longues.

En France, le contrat multirisque climatique a été lancé en 2005 par un programme subventionné à 35%, qui a progressivement atteint les 100 M€ de primes. Le bilan de santé de la PAC a ouvert de nouvelles perspectives de développement, en portant à compter de 2010 le taux de subvention à 65% grâce à un cofinancement communautaire de 100 M€ permettant, avec les crédits nationaux de porter le marché subventionnable à 200 M€.

Restent néanmoins quelques obstacles à surmonter, si l'on veut limiter le régime des calamités agricoles aux seules pertes de fond :

- atteindre un taux de pénétration significatif dans les productions de fruits et légumes, maintenant que les grandes cultures sont couvertes à plus de 25% et que le décollage est fait en viticulture ;
- expérimenter le secteur des fourrages, qui pose la difficulté d'estimer une récolte auto consommée, et qui représente plus de la moitié des indemnisations du FNGCA. (soit 100 M€/an en moyenne) ;
- fournir une réassurance publique pour compléter les capacités privées volontiers volatiles, compte tenu du risque systémique de sécheresse.

Les capitaux garantis portent en 2009 sur 15% de la valeur de la production, contre 30% en Espagne, dont le programme a commencé dès 1978. Si l'on retient ce dernier taux comme objectif pour la France, avec une production végétale de 35 Md€ et des primes à 5%, le marché passe à 525 M€, impliquant, à taux de subvention inchangé, une aide de 340 M€ (dont 85 nationale et 255 européenne).

• L'assurance chiffre d'affaires

Elle concerne les cultures qui disposent d'un marché à terme, puisqu'il s'agit du couplage d'une assurance récolte avec un contrat à terme: souscrit avant les semis, un chiffre

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

d'affaire peut être garanti avec une franchise, sur la base du rendement moyen de l'exploitation et du prix à la première échéance après récolte du marché à terme.

Pour les céréales et oléagineux, aux USA, ces contrats, initiés en 1995, représentent désormais 50% des surfaces, contre 25% pour les assurances récoltes. Les tarifs, tenant compte d'une aide équivalente à celle de l'assurance récolte, sont de l'ordre de 4 à 6%, contre 2 à 3% pour l'assurance récolte.

Pour des raisons d'aléa moral, le prix effectif auquel la récolte est vendue n'entre donc pas en ligne de compte. Pour aller plus loin dans la forfaitisation, et alléger les coûts de gestion, certains contrats font intervenir le rendement moyen du comté au lieu de celui de l'exploitation.

De la même façon, des assurances sur la marge de l'exploitation peuvent être imaginées, par constat de l'évolution de la cotation du produit (porc par exemple) et des intrants (alimentation animale) appliquée à la moyenne historique de la marge, mais sans examen de la comptabilité, autre que pour la référence historique.

Il n'est donc pas question, à ce stade, d'une assurance sur le chiffre d'affaires de l'exploitation, qui ne peut être garanti que si chacune de ses productions est cotée à terme, et sans pouvoir la faire bénéficier d'un tarif tenant compte des compensations entre cultures, faute de modélisation.

Cette dernière difficulté se rencontre déjà en matière d'assurance récolte et explique en France le peu de succès de l'assurance dite « à l'exploitation », qui ne dépasse guère 1% des 72 000 contrats souscrits en 2009.

Enfin, en l'état actuel, le règlement CE n°73/20009 ne permet pas d'aider une assurance chiffre d'affaires, les seuls aléas pris en compte étant climatiques, sanitaires et environnementaux.

• **Le fonds de mutualisation**

Il s'agit en fait d'une épargne collective, les bonnes années servant à financer les mauvaises.

Les caisses de stabilisation mises en place dans les années 70 et 80 pour le cacao, l'arachide, le coton procédaient de ce principe, avec toutefois deux écueils qui les ont fait échouer :

- les quantités produites étaient croissantes, du fait de la sécurité apportée par le dispositif ;
- le prix garanti était fixé à l'avance pour plusieurs années, alors que les prix agricoles sont tendanciellement en baisse.

Un nouveau système de lissage a depuis été expérimenté avec succès au Burkina Faso pour le coton en visant un meilleur équilibre, avec les éléments suivants :

- le prix d'achat garanti est annuel, calculé à partir d'un prix d'objectif, fondé sur la moyenne historique du prix et la cotation à terme du marché mondial de l'année en cours, au moment de la mise en culture ;

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

- le tunnel de lissage est dissymétrique: la cotisation se fait dès que le prix dépasse 101% du prix d'objectif, tandis que l'aide complète le prix pour en atteindre 95% . Si le prix reste entre 95 et 101%, il n'y a pas de mouvement
- le taux de cotisation dépend du taux de remplissage du fonds : fort, si le fonds est vide, faible s'il est presque plein. Son montant maximum peut ne représenter qu'environ 10% de la valeur de la production, s'il bénéficie d'une ligne de crédit de 20% (à ajuster suivant la variabilité des prix).

Enfin, une révision périodique des paramètres permet de ne pas laisser dériver le dispositif et d'améliorer sa pertinence.

De tels dispositifs pourraient utilement être mis en place par les OP dans le secteur des fruits et légumes, pour les raisons suivantes :

- l'assurance récolte est peu adaptée dès lors que le risque prix est aussi important que l'aléa climatique, et l'assurance chiffre d'affaire inaccessible faute de cotation à terme ;
- l'OP est la mieux placée pour gérer l'aléa moral, en organisant la mutualisation sur des produits équivalents, évitant de faire financer les productions dépassées par les nouvelles variétés et en limitant les quantités garanties en fonction du capital social souscrit.

Ces fonds sont d'ores et déjà reconnus par l'Union européenne dans le cadre des programmes opérationnels des OP, ils pourraient à ce titre bénéficier du financement communautaire, déjà classé en boîte orange de l'OMC pour ce secteur.

Une autre formule serait de reprendre les modalités adoptées pour les fonds sanitaires, en cofinançant par annuité la reconstitution du fonds.

Le fonds de mutualisation viendrait en outre compléter la DPA, épargne individuelle, dont le plafond est insuffisant pour ces entreprises, en permettant un ciblage sur les nouvelles variétés pour en sécuriser l'investissement dans la phase de démarrage.

• **La contractualisation**

C'est une forme de mutualisation, l'évolution du prix du contrat étant tempérée par le partenariat entre l'acheteur et les fournisseurs traduisant la valorisation d'une gamme de produits permise par la qualité de la production primaire.

La contractualisation apporte de fait une certaine limitation de la production, puisque les parties précisent leurs obligations réciproques : le volume souscrit devient une obligation de livraison pour le producteur et d'achat pour l'industriel.

Par la force des choses, la contractualisation entraîne un double prix (voire triple), les volumes produits hors contrat relevant obligatoirement d'un prix différent de celui du contrat (= marché « libre »).

Un dispositif de double prix, dans le cadre du contrat, offre l'avantage de fournir sur un volume connu, fondé sur des références de production (pour l'exploitant) et de commercialisation (pour l'industriel), un prix suffisamment rémunérateur pour l'un et un volume d'approvisionnement garanti pour l'autre, tout en ménageant la possibilité de faire face aux opportunités de marché par un prix encore attractif, sur des volumes supplémentaires.

Lorsque, comme dans le cas de la viande, les capacités industrielles sont excédentaires et la production en décalage (volume, qualité et calendrier) avec les besoins du marché, les contrats pourront utilement encourager une meilleure adéquation, pour autant que les organisations de producteurs acquièrent une taille et une maturité suffisante.

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

La difficulté est de donner une visibilité pluriannuelle :

- par une formule d'indexation sur des prix de référence, ou avec des limitations de variations dans une plage convenue, au moins pour une partie des volumes de production, par exemple
- par un mode de révision des volumes, au moins périodiquement, en fonction des références de livraisons effectives et de l'évolution du marché

I

3 - Les instruments publics de gestion du risque

On citera pour mémoire:

- **Le régime des calamités agricoles** : dispositif historique (créé en 1964) qui offre, gratuitement, une indemnisation de l'ordre de 25% des pertes, lorsque la calamité a été reconnue officiellement sur une zone, que le sinistre a occasionné une perte supérieure à 30% de la culture, occasionnant une baisse de chiffre d'affaires de l'exploitation supérieure à 13%, et que la culture en cause est considérée comme non assurable.

L'aide à l'assurance récolte a été conçue pour le relayer à terme, car elle permet :

- une meilleure indemnisation: le montant des pertes, à la franchise près (25%) ;
- une meilleure responsabilisation de l'exploitant sur la gestion de ses risques, par le paiement de sa prime d'assurance.

Néanmoins (cf. ci-dessus) son développement sur l'ensemble des productions n'est pas acquis

- **Le lissage défiscalisé : option fiscale(et sociale) de la moyenne des revenus**

La moyenne porte actuellement sur 3 exercices, mais il est prévu de la porter à 5, ce qui serait plus judicieux, au vu de l'accroissement de l'amplitude des variations de prix.

- **La DPA**

Prévue à l'article 72 D bis du CGI, la déduction pour aléas a subi de nombreux avatars, sans pour autant réussir à percer, alors que sa nécessité se fait de plus en plus sentir (cf. les baisses de production en fruits et légumes).

- ses modalités décourageantes lui ont fait préférer par les comptables la DPI, déduction pour investissement (art. 72 D du CGI), les 2 étant sous plafond commun jusqu'en 2008 ;
- en loi de finances pour 2009, bénéficiant d'un plafond propre, son champ jusque là très large (aléas climatiques, économiques et familiaux) a été focalisé sur l'aléa climatique, en la conditionnant à la souscription d'une assurance récolte pour les cultures assurables (les grandes cultures, en fait) ;
- enfin, avec la loi de finances pour 2010, son champ a été étendu aux aléas économiques, mais la crise limitera les situations bénéficiaires...

... pour examiner plus particulièrement :

- **La garantie pluriannuelle de chiffre d'affaires ou de marge**

Dans un contexte de forte variabilité des prix, un tel dispositif répond à un besoin indispensable au maintien de la compétitivité, en offrant une visibilité minimale sur quelques années, nécessaire pour sécuriser les investissements.

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

- **Le dispositif canadien Agri-stabilité:**

Il couvre une partie de la diminution de la marge de production par rapport à la moyenne quadriennale de l'exploitation, contre une participation (3,82 \$ par tranche de marge de 1 000 \$). L'indemnisation versée est ainsi de:

- *0% si la diminution est inférieure à 15% (rôle de agri-investissement, programme d'incitation à l'investissement et d'épargne de précaution) ;*
- *70% si la diminution est comprise entre 15 et 30% ;*
- *80% si elle est de 30 à 100% ;*
- *60% si elle est négative, mais avec conditions (assurance récolte...).*

Coût prévu : 8 Md can \$ devraient être consacrés à cette politique (comprenant aussi le programme d'assurance récolte et celui d'incitation à l'investissement) sur 5 ans, pour une valeur de production de 40 Md, soit 4% par an, réparti entre l'État fédéral (60%) et les provinces (40%).

Le Canada demande des modifications à l'OMC pour que ce dispositif puisse relever de la boîte verte, mais, en attendant, les paramètres sont fixés de façon à ce que certaines tranches du dispositif puissent d'ores et déjà y trouver place.

- **Le dispositif ACRE (average crop revenue election) aux USA**

Nouveau programme inclus dans le Farm Bill de 2008, il se présente comme une alternative aux paiements contra cycliques. Il doit être souscrit pour toute la durée du Farm Bill, soit jusqu'à 2012 et pour toutes les cultures éligibles (22 en fait) et dans la limite de la surface de référence de l'exploitation.

- la cotisation : c'est le renoncement à 20% du montant des aides directes et à la totalité des paiements contra cycliques, mais l'exploitation reste éligible au *loan rate*, avec toutefois un prix garanti réduit de 30% ;
- une première condition : le chiffre d'affaires réel de l'état doit être inférieur au chiffre d'affaire garanti, soit 90% de la moyenne des prix (sur 2 ans) multiplié par la moyenne quadriennale des rendements moyens de l'état ;
- une deuxième condition : que le chiffre d'affaires de l'exploitation (prix moyen national par rendement de l'exploitation) soit inférieur à sa référence (moyenne quadriennale des rendements par le prix national garanti) ;
- si les 2 conditions sont réunies, l'aide à l'ha est égale à la différence entre CA réel et CA garanti de l'état, plafonnée à 25% du CA ;
- l'aide à l'ha est appliquée à 83,3% de la surface de l'exploitation avec un ratio de rendement permettant de tenir compte du rapport entre la moyenne quadriennale de rendement de l'exploitation avec celui de l'état.

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

Les 22 cultures éligibles , avec leurs référence de prix, sont :

	Target Price	prix ACRE	prix du marché octobre 2009
Blé en \$/tonne	144	244	168
Orge en \$/tonne	120	220	181
Avoine en \$/tonne	99	199	124
Maïs en \$/tonne	104	163	139
Soja en \$/tonne	213	369	358
Sorgho grain \$/tonne	101	143	219
Coton \$/tonne	1573	1183	1161
Colza (\$/tonne)	223	402	411
Riz long grain (\$/tonne)	232	302	272
Riz court/moyen grain (\$/tonne)	232	423	483
Tournesol (\$/tonne)	223	481	305
Canola (\$/tonne)	223	408	338
Lin (\$/tonne)	438	559	282
Moutarde (\$/tonne)	223	615	532
Carthame (\$/tonne)	223	434	430
Crambe (\$/tonne)	223	409	-
Sésame (\$/tonne)	223	651	-
Grands pois chiches (\$/tonne)	283	701	642
Petits pois chiches (\$/tonne)	229	571	611
Cacahuète \$/tonne	494	481	530
Lentilles \$/tonne	283	660	536
Pois secs \$/tonne	184	292	193

Le dispositif n'est donc pas général, car il suppose des produits où les rendements sont suivis par état et où un prix moyen national peut être élaboré sur toute la campagne à partir des données locales pondérées par les volumes traités par période.

En effet, dans la garantie de chiffre d'affaires, ce n'est jamais le prix auquel l'exploitant vent ses produits qui entre dans le calcul, pour des raisons évidentes d'aléa moral.

- **Un dispositif national optionnel, au titre de l'article 68 du règlement 73/ 2009 ?**

Un tel dispositif serait utile, puisque les variations de chiffre d'affaires d'une année sur l'autre sont importantes. En moyenne sur la période 2000-2008, près de 35% des exploitations voient chaque année leur chiffre d'affaires baisser de plus de 30% (données RICA-agreste sur échantillons constants).

D'ailleurs, cette variabilité a augmenté ces dernières années.

La Commission, à l'occasion du bilan de santé, évaluait pour la France⁷ à 3,2% de la valeur de la production une indemnisation de type «boîte verte» (n'entraînant pas de distorsion au sens de l'OMC), qui couvrirait à hauteur de 70% les pertes de chiffre d'affaires, à partir d'un seuil de perte de 30%.

Pour une valeur de la production de 62 Md €, cela représenterait pour la France un budget de 1 Md €, sans compter les frais de gestion d'un dispositif qui supposerait

⁷ sur la base des données du RICA

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

aussi de s'affranchir de l'aléa moral, et qui n'est de toute façon pas praticable pour l'ensemble des productions.

En effet, pour limiter l'aléa moral, les données de l'entreprise (volume de production et prix de vente) doivent intervenir au minimum, comme le montre le dispositif ACRE, soit, en transposant :

- un premier filtre est donné par la condition de baisse de plus de 10% du chiffre d'affaires départemental, soit la moyenne quadriennale du rendement départemental par la moyenne sur 2 ans du prix moyen de la production considérée ;
- la deuxième condition, de baisse du chiffre d'affaires de l'entreprise par rapport à sa référence, ne prend en compte que le volume de production de l'entreprise, les prix garantis étant nationaux.

Il s'ensuit que :

- les productions éligibles sont celles dont les prix et rendements sont suivis par la statistique agricole à un niveau suffisamment fin pour être représentatif d'une situation de baisse de chiffre d'affaire des exploitants : *seules les grandes cultures semblent répondre à cette condition* ;
- les exploitations éligibles sont celles dont le volume de production est connu, ce qui semble supposer un acheteur unique et exclure les productions sujettes à des non-récoltes (fruits et légumes notamment) qui relèvent de la décision du producteur et non d'un aléa externe (climatique ou sanitaire).

En tout état de cause, ce dispositif n'est pas adapté à l'élevage.

En France, la DPA pour 2010 a pris en compte, comme fait générateur de l'aléa économique, la baisse de plus de 10% de la valeur ajoutée (marge brute d'exploitation) par rapport à la moyenne triennale « dans des conditions de productions comparables », permettant ainsi de couvrir toutes les productions.

Mais l'incidence de l'aléa moral est dans ce cas plus limité, s'agissant d'une épargne de l'entreprise, plafonnée et préalable à une imputation ultérieure dans des conditions précises, et non pas d'une indemnisation.

4 - Bilan des outils par secteur de production

La panoplie des outils de gestion des risques ne doit pas faire illusion, car ils se concentrent en fait sur le secteur des grandes cultures, qui dispose pour ses produits standardisés de solides références de prix, contrairement aux autres secteurs, où l'opacité des prix joue d'avantage (lait et viande) ou bien du fait d'un large éventail des variétés et des qualités.

secteur	Valeur (Md €) 2009	Marché à terme	Assurance récolte (1)	Fonds de mutualisation
Grandes cultures	13	oui	30%	Sanitaire (2)
Fruits et légumes	8		1%	
Viticulture	9		7%	
Viande Bovin-Ovin	7			Sanitaire (3)
Porc- œuf-volaille	7	?		CAT (4)
Lait et p. laitiers	7	?		
Total	61			

(1): taux de pénétration en valeur (2): fonds sanitaire pour pommes de terre et plants, et maïs (chrysomèle)
(3): fonds des GDS pour la fièvre aphteuse (4): caisse d'avance de trésorerie des OP

Annexe 4 - Analyse des principaux marchés

1. Les FRUITS et LEGUMES

Les caractéristiques du marché

- ***Une production française moins tonique que celle de ses voisins:***

L'évolution de la production 2008/ 2000 en valeur est plus modeste que celle des voisins

- production fruitière : + 40% Espagne, + 21 Italie, +16 France
- maraîchère et horticole : +32% D, +22% E et NL,+17% Italie et + 6% France

- ***Une multiplicité de produits et de type de marchés:***

Des marchés larges, comme celui de la pomme, des tomates, ou réactifs, tels ceux des salades et radis.

Des impératifs logistiques pour maintenir la « fraîcheur » du produit, orientant aussi la production sur des variétés aux qualités visuelles et logistiques, parfois au détriment d'autres critères.

- ***Des prix volatils, fonction de la demande (flux) par rapport aux stocks:***

Plus élevés en début de saison, mais potentiellement fugaces, compte tenu

- *de l'incidence climatique tant à la production (rendement, calendrier, qualité) qu'à la consommation (température, ensoleillement) ;*
- *de la concurrence entre eux des produits présents à l'étalage (nature, variété, origine, prix...) qui peuvent se télescopier ou se succéder.*

Qui se forment au stade de la 1re mise en marché, celui du conditionnement, mais :

- *sans toujours de référence au coût de production, si le marché est encombré (demande volatile...) ;*
- *dont la connaissance n'est pas toujours suffisante.*

Incompréhensibles pour l'acheteur, même public :

- *par méconnaissance des exigences de la chaîne logistiques s'agissant de produits périssables ;*
- *les prix pouvant être très différents pour un même produit (variété, fraîcheur...), ou au contraire très voisins pour produits différents (entrée de gamme...) ;*
- *aussi par faute de segmentation suffisante pour répondre à des attentes spécifiques du consommateur (cf. oranges pour jus ou dessert, ...).*

Principales dispositions de l' OCM

- ***Une faible protection douanière***

Elle est faible, vu les accords préférentiels (Maroc, Israël...), et une clause de sauvegarde peu efficace (méconnaissance du PFI, prix forfaitaire d'importation permettant de l'actionner...).

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

- ***Une difficile maîtrise des volumes***

Elle est en général difficile pour des produits périssables, compte tenu des aléas climatiques et de la nécessité d'être présent sur le marché.

Les assurances récolte ont cependant encore une faible pénétration dans ce secteur, avec une couverture de l'ordre de 1 à 2% en valeur, tant en risque grêle qu'en multirisque subventionné. Mais le taux d'aide de 65% des primes d'assurance, permis par le bilan de santé de la PAC, ne commence qu'en 2010 (40% auparavant, ou 50% via les programmes opérationnels).

Les actions sur la demande ne doivent donc pas être négligées.

La maîtrise de l'offre est prévue dans l' OCM, mais seulement pour les agrumes et les bananes.

L'extension de la demande se fait: par différents moyens : promotion, programmes européens d'aide alimentaire aux plus démunis (PEAD : 500 M€/an dont 78 pour la France). Mais opposition de certains pays pour l'augmenter au titre de la PAC, car relevant plutôt d'une politique sociale selon eux), opération « fruits à l'école », et, en gestion de crise, vente au déballage.

- ***Une organisation des producteurs (OP, AOP) encore / toujours insuffisante:***

L'organisation économique est primordiale dans un secteur confronté directement à la grande distribution, pourtant l' OCM lui proscrit toute « position dominante » (pas seulement « l'abus de »).

Le programme opérationnel des OP est financé à 50% (soit 4,6% de la VPC, valeur de la production commercialisée): Gamme d'actions ouvertes, permettant de bien structurer l'offre, si bien utilisé.

Possibilité d'extension des règles à ce stade (sans préjudice de l'interprofession).

Les fonds de mutualisation sont encore peu pratiqués (même sanitaires) : CERAFEL, CELFNORD.

Améliorations à apporter

- ***Transparence et connaissance du marché***

Les références de prix sont loin d'être satisfaisantes, elles sont pourtant nécessaires pour la régulation, mais aussi pour l'assurance-récolte, la contractualisation et pour l'anticipation des crises...

Les agents de FranceAgriMer pourraient avoir, comme ceux de l'INSEE, un droit de vérification a posteriori du bien fondé des informations transmises.

- ***Filet de sécurité***

Les règles de concurrence sont trop défavorables aux producteurs, compte tenu de leur faible pouvoir de marché vis à vis des GMS (cf. point sur «position dominante»).

Les interventions (notamment PEAD) : à faire au stade-clé de 1^{ère} mise en marché, où les prix se forment, où les volumes se comptent. Elles pourraient être complétées par des programmes sur l'accessibilité des fruits et légumes (cf. fruits à l'école).

Dissocier, dans la clause de sauvegarde, le calendrier d'importation en volumes, et le prix.

Fonds de mutualisation : le cofinancement de leur remise à niveau (cf. article 71 du règlement 73/2009, relatif aux fonds sanitaires) pourrait être prévu dans le cadre de l'art. 68 (recyclage de la modulation).

Mesures de confortement

La DPA pourrait prendre en compte de façon plus significative les actifs, par un relèvement du plafond (500 € / ETP actuellement!) . c'est un des éléments pour contrebalancer les distorsions de concurrence au sein de l'UE ;

La R&D des organismes techniques pourrait porter plus sur la valorisation de la production (segmentation/attentes du consommateur: selon l'usage, marché du WE ou RHF, sortir la qualité de la seule exigence logistique) que sur la productivité ;

La proximité (donc fraîcheur et durabilité) et la qualité gustative sont impossibles à valoriser via les marchés publics actuellement (l'acheteur, même compétent et exigeant, n'a pas les marges de manœuvre nécessaires) ;

Au titre de la PAC, les éléments de distorsion de concurrence pourraient être examinés (exigences du Grenelle, coûts de main d'œuvre).

2. la VIANDE BOVINE

Caractéristiques du marché mondial

- *Des produits disparates***

Le poids carcasse varie de 100 à 350 kg, suivant les pays d'origine, les races, les habitudes de consommation . Il n'y a pas non plus de prix uniforme: de 0,5 \$/kg (Inde) à 4,6 \$/kg (France), 2 \$ au Brésil et 2,6\$ en Argentine

- *La production augmente et se délocalise***

+ 12% au total, entre 1992 à 2006, + 65% au Brésil, x 4 en Chine.

Les 4 plus gros producteurs sont les USA, l'UE, le Brésil et la Chine.

La part de l'UE diminue de 18 à 13% de la production mondiale, soit 8 sur 65 Mtec en 2008. Désormais l'Amérique latine et l'Asie représentent ensemble 50% de la production.

- *Échanges : 10% de la production***

Les exportateurs à plus de 25% de leur production sont : NZ et Australie, MERCOSUR (dont 504 000 T sur UE), et le Canada.

Les importateurs à plus de 25% de leur consommation : Japon, Corée, Russie.

- *Des habitudes de consommation très différentes***

Les plus gros consommateurs : Argentine (55 kg/hab/an), Australie (45 kg), USA (40 kg), Canada et Brésil (35 kg).

Les moyens: UE (20 kg), Russie (18 kg), Af. du Sud (14 kg), Corée et Ukraine (12 kg).

- *Un marché européen en déficit depuis 2003***

Une production en baisse, compte tenu des gains de productivité du cheptel laitier (24 M de vaches laitières et 12 de vaches allaitantes, actuellement), et du fléchissement de la consommation de viande bovine.

Les importations varient de 400 à 560 000 t/an, mais les exportations accusent une baisse importante de 1,2 Mt en 1995 à 0,3 en 2008.

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

En France, les revenus des exploitation de l'OTEX Bovins Viande sont bas (50% de la moyenne) et très dépendants des aides directes (180% du revenu).

Principales dispositions de l' OCM

- ***Une protection douanière encore forte***

Les droits de douane (DD) ont l'avantage d'une partie fixe : 12,8% + 3 €/kg pour la viande désossée réfrigérée et congelée (correspondant respectivement à environ 85% et 142% du prix).

La baisse envisagée à Doha est de 70% des DD, sauf si le produit est classé sensible, auquel cas la baisse n'est que de 23%, mais elle est assortie de l'ouverture de nouveaux contingents tarifaires (300Kt ?). en outre, dans le cadre de négociations bilatérales, l'UE a proposé au MERCOSUR un nouveau contingent de 116 Kt.

Au total, les nouveaux contingents tarifaires pourraient donc dépasser les 400 Kt, de l'ordre du double du déficit de la production communautaire (295 Kt en 2009)

- ***Une intervention indéclenchable***

Le prix d'intervention est fixé à 1,56 €/kg pour un jeune bovin (JB) ou Bœuf R3, alors qu'en pleine crise de l'ESB les prix les plus bas étaient en Allemagne de 1,7 €/kg,

Le stockage privé est possible, si les prix sont inférieurs à 2,29 €/kg (sur les 5 dernières années, ils étaient au plus bas à 2,6 € en 2007 en France).

- ***Restitutions***

L'UE s'est engagée pour Doha à supprimer les restitutions après 2013, tout en les réduisant d'ici là.

On est loin du double plafond en vigueur depuis Marrakech (1994) : 822 Kt en volume et 1,254 Md€ en valeur, surtout depuis 2002 (restitutions de 0,23 €/kg actuellement vers l'Afrique et l'Asie contre 0,46 dix ans avant).

- ***Mesures exceptionnelles de crise (cf. ESB 1996 et 2000/1)***

Embargos partiels autorisés, intervention exceptionnelle.

Programme de destruction de carcasses (+ de 30 mois et veaux).

Prime de mise en marché précoce des veaux et animaux maigres.

Améliorations à apporter

- ***Transparence et connaissance du marché***

De façon générale, la connaissance du marché, indispensable à la PAC, est pourtant à la charge des États membres, dont la diligence est inégale. D'autres pays aussi sont intéressés, notamment pour la viande de porc, à une prise en compte communautaire (D, E...).

Les travaux de l'observatoire des prix et des marges devraient permettre de définir les niveaux pertinents de suivi du marché : animaux vifs, carcasses, pièces de découpe et prêts à consommer; ainsi que les prix les plus significatifs à observer.

Des projets de marché à terme ou de marché à livraison différée existent, notamment pour le porc, mais doivent rencontrer un consensus suffisant des opérateurs pour exister. Des tentatives intéressantes se sont arrêtées par défaut de contrepartie (absence de chambre de compensation).

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

- ***Filet de sécurité***

Protection douanière : délais à plaider et baisse des droits de douane à limiter à Doha, tout en limitant l'ouverture de nouveaux contingents tarifaires (OMC et MERCOSUR), sachant que le ceux-ci risquent de décourager la production, tant par des importations significativement supérieures au déficit de production alors que les restitutions seraient supprimées, que par les incidences sur les prix d'importation avec des droits réduits.

- ***Mesures de confortement***

Elles sont nécessaires pour limiter la spirale entre baisse de la consommation et baisse de la production (cf. viande ovine dont la production a baissé de 21% et la consommation de 16% en dix ans, le taux de couverture étant passé de 82% à 77%)

Elles doivent cibler les systèmes d'élevage à l'herbe, au titre du développement durable (races locales, ..) et de l'aménagement du territoire, notamment en cas de découplage total des aides (chargement minimum à prévoir dans les BCAE, et non plus maximum...)

3. Le LAIT

Principales dispositions de l' OCM

- ***Une protection douanière encore forte***

Les droits de douane actuels sont de 1 900 €/t de beurre, de 948 € sur la poudre de lait écrémée (PLE) et de 1 500 à 1 800 € sur les fromages.

Les Importations ne représentent que 2% de la consommation, via des contingents tarifaires partiellement utilisés : 65 Kt de beurre sur un contingent de 86,4 Kt , 10 Kt de PLE sur 68,5 Kt et 84 Kt de fromage sur 118,5 Kt.

- ***Une maîtrise de la production caduque au 1^{er} avril 2015***

L'atterrissement est prévu par une hausse du quota de 1% de 2009 à 2013, voire plus vite si possible. En fait la crise a entraîné une suspension de cette disposition.

L'Institut de l'élevage prévoit pour 2015 une production stagnante, à 150 Mt de lait, donc inférieure au quota, pour une production mondiale de 740 Mt, avec une érosion du cheptel de 1% par an. (cf. dossier économique de mai 2010 : quelles perspectives à horizon 2015 pour la viande bovine et ovine)

On constate aussi une baisse importante du nombre d'installations, alors que ce secteur était le plus dynamique.

- ***Une intervention restrictive mais potentiellement opérationnelle***

Les prix d'interventions ont été baissés à 2 218 €/t de beurre et 1 700 € /t de PLE.

Les volumes sont limités à 30 Kt de beurre et 109 Kt de poudre (adjudications au delà).

Mais durant la crise de 2009, l'intervention a porté sur 79 Kt de beurre et 266 Kt de PLE.

- ***Un dispositif de restitutions gelé depuis 2007, réactivé en 2009***

Les limites du GATT sont : 411 Kt de beurre, 332 Kt de fromage, 373 Kt de PLE, et 1 Mt pour les autres produits.

Les aides à l'utilisation intérieure sont de plus en plus limitées :

- 500 Kt de beurre pâtissier en 2005 (soit 25% de la consommation !) ;
- 4 à 5 Mt de lait écrémé aidées (60 €/T).

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

Améliorations à apporter

- ***Transparence du marché***

Le prix du lait à la production est soutenu par les prix d'intervention fixés par l'OCM pour les produits industriels, beurre et poudre de lait, mais aussi par la valorisation apportée par l'industriel aux autres produits laitiers, dits de grande consommation(PGC) : laits, produits frais et fromages. Ces prix servent donc aussi de référence pour la fixation par l'industriel de son prix d'achat du lait à la production, mais ne sont pas facilement accessibles pour les producteurs. La transparence du mix-produit des laiteries est donc à développer. La périodicité de sa mesure permet à la production une meilleure réactivité au marché: elle est mensuelle en Allemagne, mais trimestrielle en France.

La création d'un marché à terme, tel qu'envisagé par EURONEXT, sur les produits industriels apportera certes une meilleure transparence sur ceux-ci, dès lors que l'intervention n'aurait plus qu'un caractère occasionnel, mais laisserait le même degré d'ombre sur les PGC.

La contractualisation à la production est conditionnée par la transparence des prix et des volumes du panier des produits laitiers, permettant de rationaliser l'évolution des prix à la production en fonction de celle des produits laitiers. Un système de double prix permettrait de concilier une certaine stabilité des prix, fondée sur celle des PGC, et une réactivité au marché, intéressante pour les plus performants.

- ***Filet de sécurité***

Il est nécessaires pour prévenir une nouvelle crise, compte tenu de :

- la suppression des quota en 2015, d'autant qu'ils avaient été fixés à 107% de la consommation intérieure, pour maintenir un courant d'exportation, alors que les restitutions seraient supprimées dès 2013 ;
- la suppression du programme d'aide à l'utilisation du beurre, qui visait à contrer la concurrence des graisses végétales en alimentation humaine et de celui pour l'utilisation de la poudre en alimentation animale, pour contrer celle des protéines végétales.

Il devrait comprendre :

- des volumes d'intervention plus en rapport avec les besoins (cf. 2009) ;
- le stockage privé utile pour la saisonnalité de la production ;
- des restitutions et aides à l'utilisation si besoin, tout en limitant et retardant le désarmement douanier ;
- une promotion des produits laitiers, sur un nouvel argumentaire (qualité des MG et des protéines).

Mesures de confortement

Des mesures relatives à la densité des élevages, au titre des installations classées ou des BCAE, pourraient avoir des effets équivalents à des quotas, en limitant, par des droits à produire, la production par ha.

Elles sont néanmoins délicates d'application si on ne veut pas bloquer l'évolution de la taille des ateliers nécessaire à la compétitivité.

4. Les CEREALES

Caractéristiques du marché mondial

Il représente 15% de la production, mais influe sur plus de 50% et sur les productions dérivées: farine, malt, granivores (porcs, volailles).

Le marché à terme EURONEXT progresse de 50% l'an, mais reste encore étroit sur le colza et le maïs. Si les quantités échangées sont de l'ordre de la production européenne (0,5 pour le blé, 2 pour le colza), elles sont encore faibles par rapport au CBOT de Chicago (40 fois la production US pour le blé, 26 fois pour le maïs).

Les stocks de blé sont descendus à 20% de la consommation en 2007 (30% l'an dernier), expliquant la forte hausse des prix.

- **Deux zones de régulation: Amérique du Nord et UE**

UE : prix plancher et plafond ; problème du prix de référence longtemps fondé sur les coûts (passé), sans anticipation technologique... donc action plutôt sur les volumes : l'idée du stockage revient (cf. Russie) pour la sécurité alimentaire.

USA : double cliquet : garantie de revenu via les deficiency paiement et des prix plancher (loan rate = intervention).

Canada : 3 niveaux d'assurance (récolte, chiffre d'affaire et marge) sur la base de la moyenne « olympique » de l'exploitation.

- **Et une 3^{ème}, la Mer Noire**

Les pays producteurs visent désormais un marché d'exportation permanente et investissent dans les infrastructures de stockage, transport et expédition.

Des modifications des contrats EURONEXT sont à l'étude, notamment pour le maïs (lieu de livraison à adapter) pour éviter une cotation de place (Odessa ?), qui segmenterait un marché déjà étroit.

- **La compétitivité française**

Exportation : capacité structurelle d'exporter au prix mondial en blé tendre, blé dur et orge de brasserie, mais pas en céréales fourragères (taille cible des exploitations, comme aux USA: 2 000t / UTA).

Mais si le blé est exporté (de France) à 50%, il doit trouver de plus en plus de débouchés sur les pays tiers, hors de sa zone traditionnelle (Maghreb et Afrique de l'Ouest), avec une qualité qui correspond moins à la demande que celle de ses concurrents (taux de protéine...).

Intervention : le prix d'intervention est à 101 €/t, alors que les prix se situent à 140 € (EURONEXT échéance novembre 2010 au 22 juin). Il ne constitue plus une incitation à (sur)produire, sauf peut-être en Hongrie et en Roumanie.

Protection douanière : déjà faible actuellement, mais les céréales fourragères, déjà inférieures au PI, risquent de souffrir au prochain désarmement douanier (dernières propositions UE à Doha), sachant qu'elles portent les exportations de volailles (déjà - 20% export, avec réductions de surfaces supérieures à celles couvertes par les biocarburants)

Voies et moyens d'une nouvelle régulation

Améliorations à apporter

- ***Transparence du marché***

Des améliorations à apporter à la régulation des marchés à terme (limitation de position et d'emprise, plafond de variation journalière, informations de marché...) et à la définition des contrats, pour continuer d'augmenter leur activité.

Une meilleure normalisation des critères de qualité (panifiable, taux de protéines...) et des conditions de stockage.

Voir, en l'absence d'autorisation des OGM, si un marché du non-OGM peut être développé de façon étanche, pour les céréales fourragères et le maïs.

- ***Filet de sécurité***

Les stocks d'intervention sont à un niveau insuffisant, actuellement limités à 3 Mt pour l'UE, alors que 14 Mt ont été injectés en 2007/08 et sachant qu'à 101 €/T l'incitation à surproduire est limitée.

Le niveau utile des stocks d'intervention n'est en fait pas lié au niveau du prix d'intervention, une fois que le risque de « captation de marché » a été évacué. Le niveau cible dépend du niveau de sécurité alimentaire que l'on se fixe comme objectif et de la variabilité du volume des récoltes.

L'UE pourrait, dans le cadre du G 20, apporter sa contribution à un stock de sécurité mondial.

Les contingents de défiscalisation des agro-carburants peuvent aussi jouer un rôle régulateur en cas de besoin