



HAL
open science

Quelle politique agricole commune en 2020 ?

Jean Cordier

► **To cite this version:**

Jean Cordier. Quelle politique agricole commune en 2020?. 99. Congrès Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole (CNMCCA), Confédération Française des Coopératives Agricoles (CFCA). FRA., May 2017, Paris, France. 28 p. hal-02068373

HAL Id: hal-02068373

<https://hal.science/hal-02068373v1>

Submitted on 5 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Quelle politique agricole commune en 2020 ?

par Jean Cordier

Professeur Agrocampus Ouest

99^{ème} congrès CNMCCA

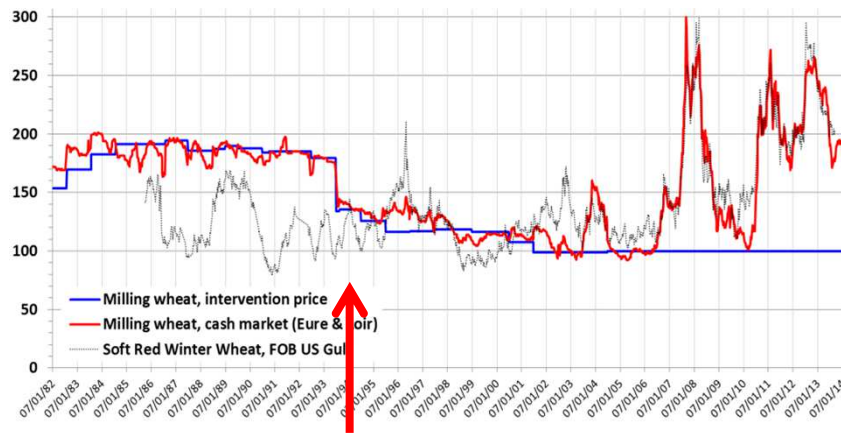
Paris, le 12 mai 2017

Quelle politique agricole commune en 2020 ?

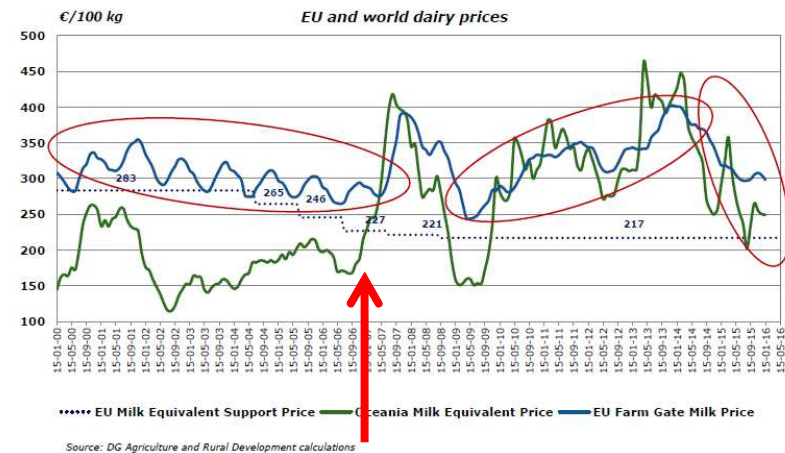
1. Un état des lieux
2. Hypothèses et perspectives
3. Une perspective « heureuse »
 - un chemin à suivre
 - souhaitable ?
 - faisable ?
 - jouable ?

1/. Etat des lieux : une PAC en deux temps

- De 1962 à 1992 : un interventionnisme sur les marchés
- De 1992 à 2017 : une orientation « marché » avec intégration de l'UE au marché mondial
 - baisse des prix
 - compensation par des aides directes au revenu
 - **volatilité des prix**



Blé : 1994



Lait : 2007

La PAC 2014-2020

- **Pilier 1** : Organisation Commune de Marché et support agricole
 - FEAGA = 77 % du budget agricole
 - sous contrainte « boîte verte » de l'Organisation Mondiale du Commerce
 - 94 % du budget en aides directes découplées (DPU puis DPB)
 - 6 % du budget pour les filets de sécurité de « marché » sans règles objectives
 - une « réserve » de crise

- **Pilier 2 (23 %)** : Développement Rural (depuis 1999)
 - FEADER = 23 % du budget agricole
 - Objectif 3 : « promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire, le bien-être des animaux **et la gestion des risques dans l'agriculture** »
 - Mesure 17 : la boîte à outils de la gestion du risque
 - 2% du budget FEADER soit 0,47% du budget PAC

La boîte à outils UE de la gestion des risques agricoles

Quatre articles du règlement (EU) n°1305/2013

1. Art. 36 = Introduction au « besoin de support à la gestion privée des risques »
2. Art. 37 = aide aux assurances agricoles
3. Art. 38 = aide aux fonds mutuels sur risque de production (climatique, sanitaire et environnemental)
4. Art. 39 = aide à un Instrument de Stabilisation du Revenu (ISR) (en anglais: Income Stabilisation Tool - IST).

Article 37 : aide aux assurances agricoles

- Conditions nécessaires identiques à celles de 2009
 - Seuil de déclenchement = **perte de 30 %** de la production sur une moyenne historique (trois ans ou olympique)
 - Indemnisation à 70% maximum de la perte
- Assurances indicielles autorisées (**nouveau**)
- **Subvention publique de 65 %** maximum de la prime
- **Co-financement** de la subvention = 75 % par l'UE et 25 % par l'Etat membre

Article 38 : aide aux fonds mutuels sur risque de production

- Fonds mutuels agréés par l'Etat membre
- Conditions nécessaires quasi-identiques à celles de 2009
 - **Origine de la perte : évènement sanitaire , environnemental ... et climatique (nouveau)**
 - Seuil de déclenchement = **perte de 30 % de la production** sur une moyenne historique (trois ans ou olympique)
- **Subvention de 65 % des coûts éligibles**
 - Compensations financières payées à l'agriculteur
 - Coûts de mise en oeuvre
- **Co-financement = 75 % par l'UE et 25 % par l'Etat membre**

Type FMSE en France

Article 39 : aide à un **Instrument de Stabilisation du Revenu** (ISR ou IST en anglais)

- Innovation de la PAC 2014-2020 car **introduction du prix** dans les conditions de subvention publique
- Du **copié-collé** avec « perte de revenu » substitué à « perte de production »

- Fonds mutuels agréés par l'Etat membre
- Perte de revenu agricole de 30 % sur une moyenne historique (3 ans ou olympique)
- Subvention de 65 % des coûts éligibles
 - compensations financières payées à l'agriculteur
 - coûts de mise en oeuvre
- Co-financement = 75 % par l'UE et 25 % par l'Etat membre

Les instruments de politique agricole se fatiguent !

- L'intervention publique en cas de crise se justifie ...
mais l'intervention sur les marchés telle que pratiquée sur la période 1962-92 n'est plus acceptée
- L'aide directe découplée est un système efficace de support au revenu : je donne 1 € à l'agriculteur, il reçoit 1 €.
On peut aussi la conditionner aux bonnes pratiques environnementales
 - ... **mais** c'est de l'eau dans le sable. Le revenu agricole fuit en amont (valeur des intrants) et en aval (le consommateur et/ou le détenteur de pouvoir de marché)
 - quelle équité dans la distribution des aides directes ?
 - « *socialement inacceptable* » (dixit US) car aider les agriculteurs quand les marchés sont bons n'est pas compréhensible au premier degré
 - sans contribution à la gestion des risques (pas de mesure, pas de compréhension)
- **Orientation marché => volatilité => besoin d'instruments de gestion du risque**

La boîte à outils UE ne fonctionne pas

La demande de budget FEADER 2014-2020 pour la Mesure 17 :

	Subv. Assurances Art. 37	Fonds mutuel Art. 38	ISR Art. 39	Total (million €)	% budget FEADER	% aides directes	
Espagne - <i>Castilla y Leon</i>	0	0	14	14	0,2%	0,0%	4 pays impliqués
Espagne "vraie"	2400	0	0	2400	11,4%	8,0%	
Italie	1397	97	97	1591	20,5%	7,5%	
Croatie	57	0	0	57	10,0%	6,3%	
Malte	2,5	0	0	2,5	4,3%	9,6%	
Roumanie	0	200	0	200	2,2%	2,3%	6 pays « concernés »
Portugal	53,2	0	0	53,2	2,9%	1,4%	
France	541	60	0	601	12,2%	1,3%	
Hongrie	76,3	0	19	95,3	3,5%	1,2%	
Pays Bas	54	0	0	54	17,8%	1,1%	
Lettonie	10	0	0	10	2,2%	1,1%	
Lithuanie	17	0	0	17	2,7%	0,7%	2 + 16 pays peu ou pas concernés
Belgique - <i>Flandres</i>	5,1	0	0	5,1	1,0%	0,2%	

Une PAC essentiellement « support au revenu »
avec une boîte à outils « gestion des risques »
inopérante

Un risque agricole en croissance : climatique,
sanitaire, environnemental et de marché

Quelle perspective pour la PAC post 2020 ?

2/. Hypothèses et perspectives de la PAC post 2020

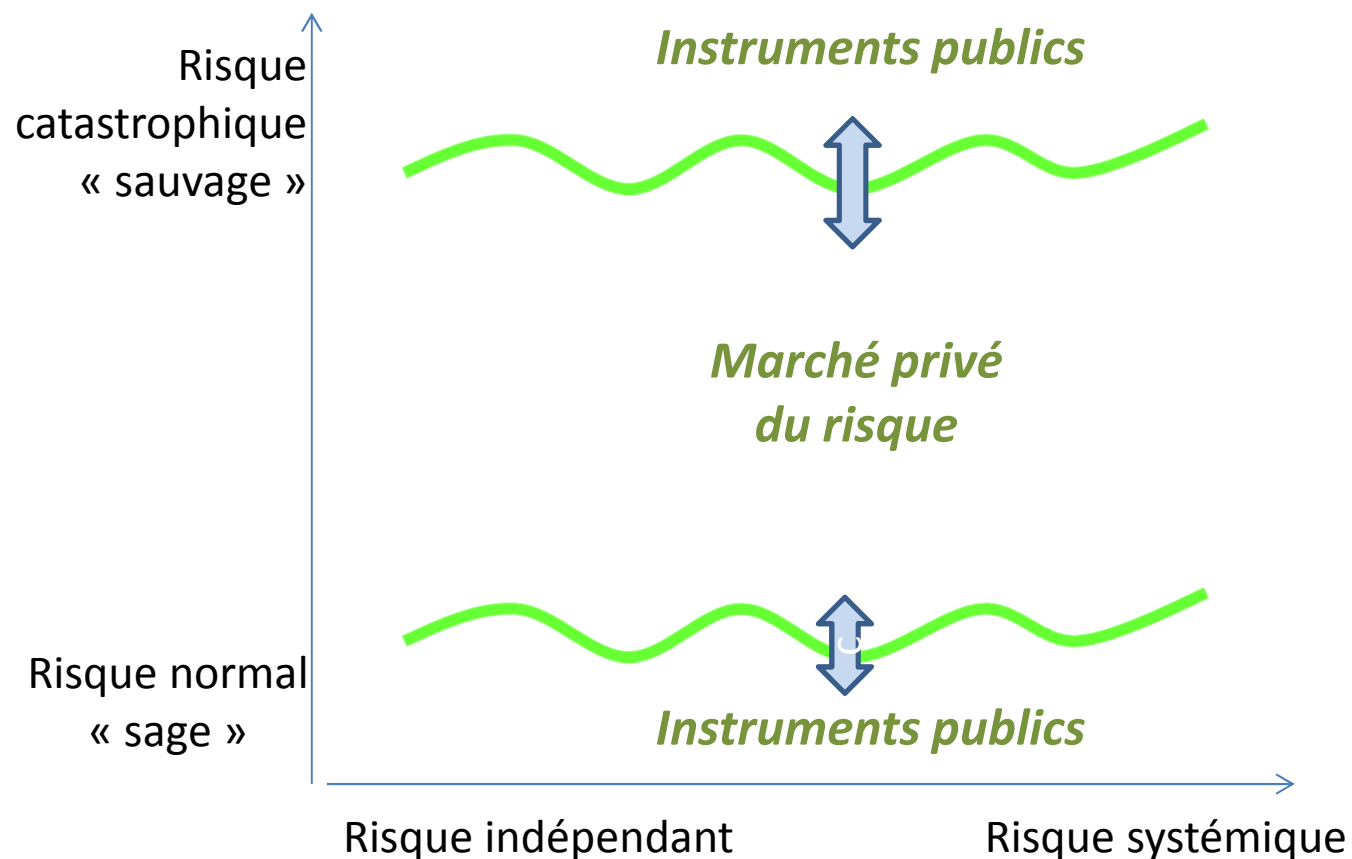
- Les hypothèses
 - budget stable ou réduction limitée
 - répartition budgétaire stable entre pays membres
 - les 15 « anciens » pays membres transfèrent vers les 13 « nouveaux »
 - maintien de ce niveau de solidarité
- Une perspective malheureuse :
 - le statu quo « cul de sac » (ou théorie de la pizza)
 - une politique de marché au « doigt mouillé »
- Une perspective heureuse :
 - moins d'aides directes
 - mieux d'aides directes
 - plus de gestion du risque et des crises sur des critères objectifs

Que fait la DG Agri ?

- Elle consulte et étudie :
 - Agricultural Market Task Force (rapport novembre 2016)
 - une consultation publique (février à mai 2017)
 - étude PAC macroéconomique JRC Séville (avril 2017)
 - deux scénarios extrêmes : « pur marché » à « biens publics »
 - étude statique sans prise en compte du risque et du comportement des acteurs
 - un workshop sur la gestion du risque (18-19 mai 2017)
 - « Study on risk management in EU Agriculture » (juin 2017)
 - quels sont les niveaux de risque agricole dans l'UE ?
 - quels sont les instruments en place ? Qu'en pensent les acteurs ?
 - quels sont les « trous dans la raquette » ?
 - comment améliorer l'existant et quels nouveaux instruments ?
- Elle propose déjà :
 - *Règlement Omnibus* (projet septembre 2016 => version finale automne 2017)

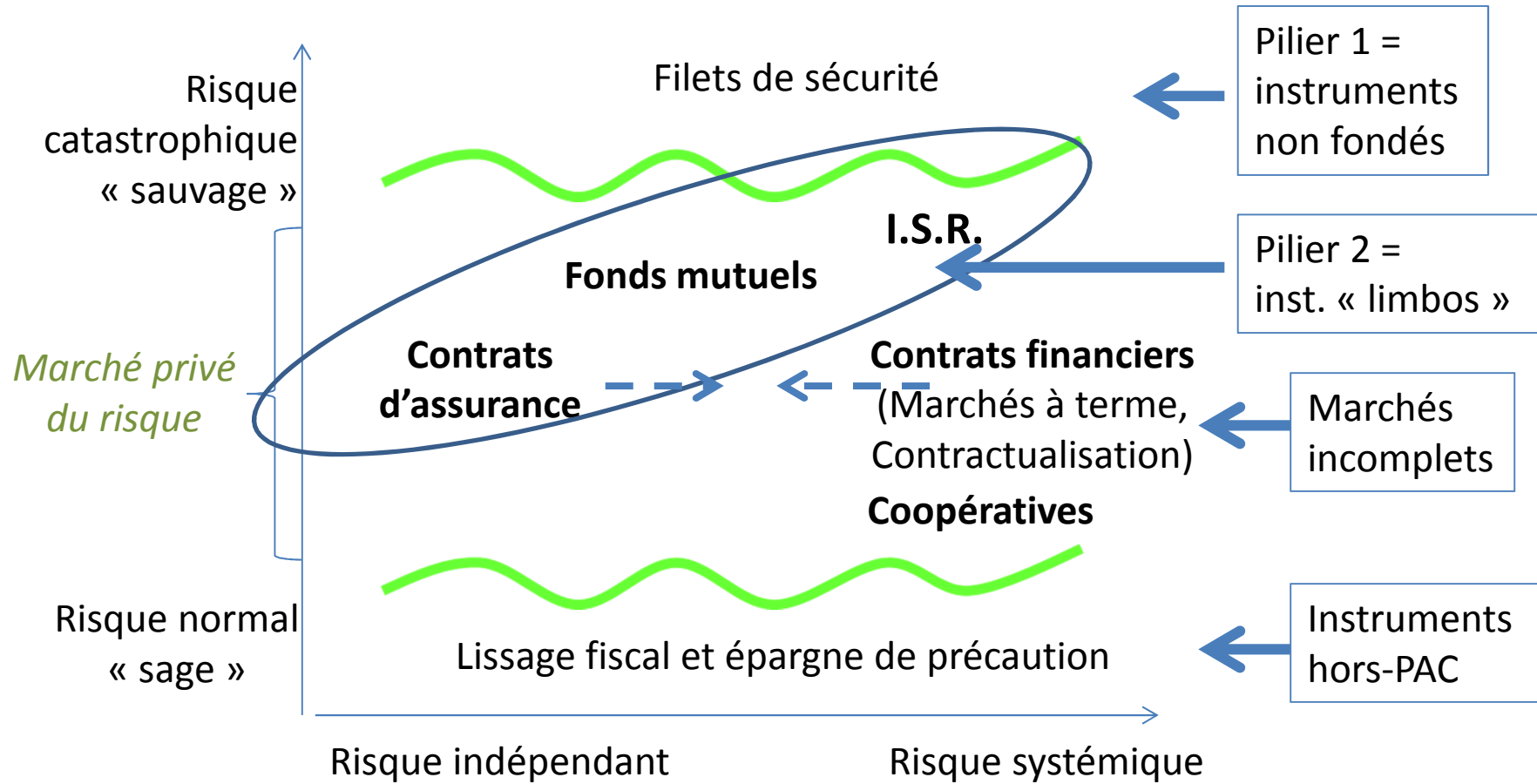
Convergence vers automne 2017 => étape cruciale

Mapping des instruments de gestion du risque



- Instruments spécifiques par type de risque => efficacité
- Instruments complémentaires => coordination de multiples instruments
- Instruments coordonnés privé-public => sinon éviction

Instruments de gestion du risque et PAC

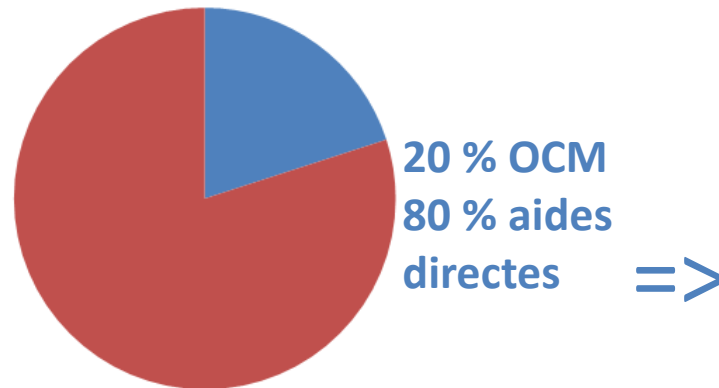


3/. Une perspective heureuse de la PAC 2014-2020

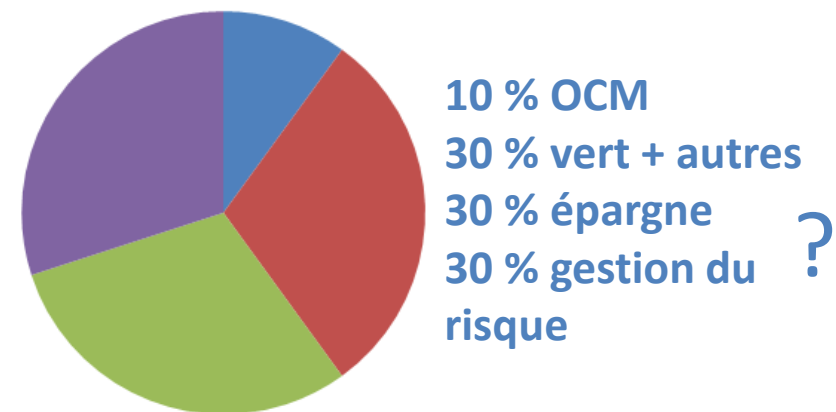
- Des aides directes comme support au revenu agricole conditionnées à la création de biens publics
- Une transformation de l'aide directe en système externe de gestion du risque
 - système assurantiel climatique plus développé pour les productions végétales
 - système de fonds mutuels sanitaire et marge pour les productions animales
- Une transformation complémentaire de l'aide directe en système interne de gestion du risque (épargne de précaution)
- **Une coordination des instruments** (indicateurs, seuils, plafonds, etc.) et une courbe d'expérience sur des années de pratique (cf US)

Une courbe d'expérience = un chemin à suivre

Budget agricole 2014-2020



Budget post 2020



- Est-ce économiquement souhaitable ?
- Est-ce techniquement possible ?
- Est-ce politiquement jouable ?

Est-ce économiquement souhaitable ?

- Question macro-économique: **bien être global**
- Un instrument de gestion du risque pour faire du transfert = **non souhaitable**
- Un instrument de gestion du risque pour « stabiliser » ou pour compenser en cas de perte = **souhaitable**
 - résultat de la publication d'Alexandre Gohin pour la réunion GTAP à Purdue University (juin 2017)
 - appliqué au cas US et pas au cas UE
(à faire ... sur proposition JRC-Séville)

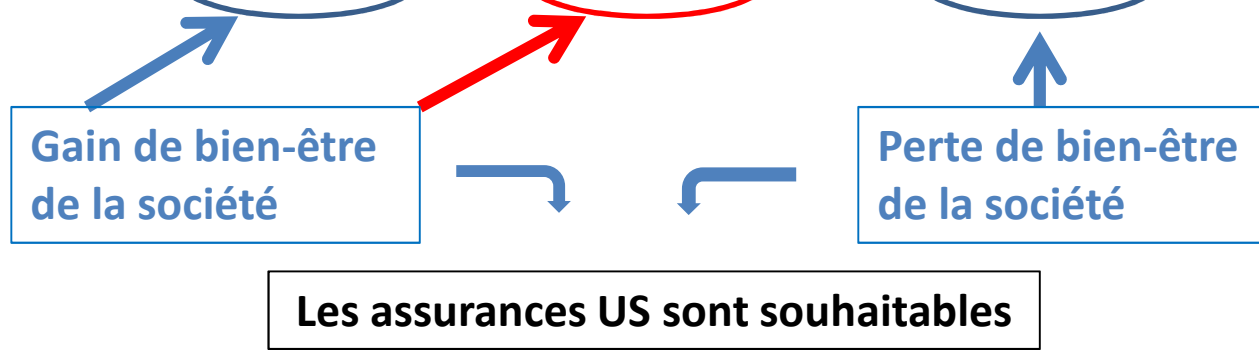
Donc transformation PAC souhaitable

Gohin (2017) – réunion GTAP - juin

Macroeconomic impacts of the U.S. farm policy: a second best assessment

Table 1. Market and Welfare Impacts of the removal of premium subsidies (in deviation from the baseline)

Model	Static EGC	Dynamic and stochastic EGC No risk aversion	Dynamic and stochastic EGC risk aversion
Cereal Market effects (%)			
Expected U.S production	-1.7	-4.0	-7.4
Average U.S. price	0.4	1.4	2.6
U.S. acreage	-1.0	-1.6	-3.0
Rental rate of land	-5.7	-8.4	-15.0
Share of insured acreage	--	0	73.2
Welfare Effects (\$million)			
Farm household	--	-554	-586
Total U.S. economy	1399	1190	-876
Row economies	-287	-436	786
Total	1112	754	-1662

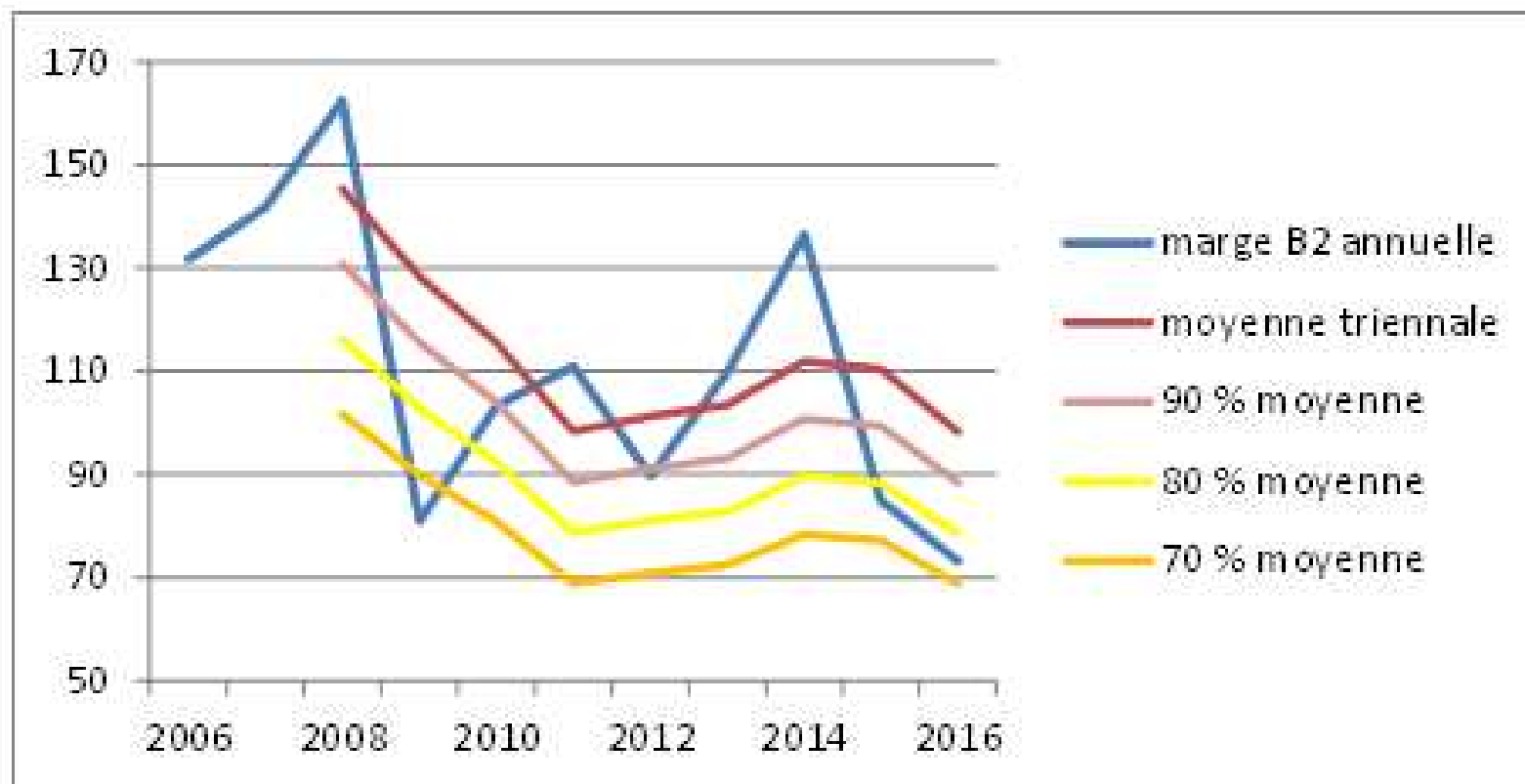


Est-ce techniquement possible ?

- Question microéconomique : **quel design pratique des instruments ? quels paramétrages ? ...**
- Il faut **lever les freins** au développement des instruments de la boîte à outils (étude DG Agri en cours)
 - les assurances art. 37: **changer les seuils** pour développer la participation
 - les fonds mutuel article 38 : améliorer la **prise en compte de la prévention** sur risque sanitaire
 - les **ISR** : **améliorer leurs principes de fonctionnement**

Exemple : IST lait en France

Marge B2 base annuelle et seuils de déclenchement sur moyenne triennale



Est-ce techniquement possible ?

- Question microéconomique : quel design pratique des instruments ? quels paramétrages ? ...
- Il faut lever les freins au développement des instruments de la boîte à outils (étude DG Agri en cours)
- Il faut estimer le besoin budgétaire « assurances », « fonds mutuels » et « IST » au niveau UE (étude CNMCCA en cours)

Résultats extrêmement provisoires

- Baseline

			France
	EU28 - UK		FR
FEAGA	40 759		8 129
aides directes	38 346		7 589
autres	2 413		541
FEADER	10 828		820
F + F	117 132		8 950
			10%
			France
11504	Greening	0,30	2277
	Young farmers	0,01	76
	Volunt. coupled support	0,15	1138
	Redistributive	0,05	379
	Single Payment Scheme	0,00	0
	Basic Payment Scheme	0,49	3718
	0,00		
	Total =	1,00	7589

- Combien pour les instruments de gestion du risque ?
 - des assurances climatiques pour la production végétale
 - des fonds mutuels type IST pour la production animale

Résultats extrêmement provisoires

- Combien pour les instruments de gestion du risque
 - Pour les assurances (hypothèse 70% surface)

Assurance par produit	Surf assurée (70 % total)	Total cotis.	Total cotis.
		Franchise 30% seuil 30 %	Franchise 20% seuil 20 %
Cotis Gde cult.	8 937 705	268 131 150	437 053 775
Cotis Arbo	167 000	325 650 000	530 809 500
Cotis Vigne	528 626	158 587 800	258 498 114
Cotis Maraîch	259 000	41 440 000	67 547 200
Cotis Prairie	7 967 617	199 190 425	324 680 393
Total cotis.	17 859 948	992 999 375	1 618 588 981
Subv 65%		645 449 594	1 052 082 838
Cotis. Agric. Net		347 549 781	566 506 143

- Pour les fonds mutuels

	Chiffres d'affaires (millions €)		Total contribution (millions €)	Subvention (65%) (millions €)
	Chiffres d'affaires (millions €)	Taux	Total contribution (millions €)	Subvention (65%) (millions €)
Bovins	7464	3%	224	146
Porcs	2991	3%	90	58
Volaille	3518	3%	106	69
Lait	8820	3%	265	172
Œufs	980	3%	29	19
		Total cotis	713	464

Total = 1 500 M€

Est-ce techniquement possible ?

- Question microéconomique : quel design pratique des instruments ? quels paramétrages ? ...
- Il faut lever les freins au développement des instruments de la boîte à outils (étude DG Agri en cours)
- Il faut estimer le besoin budgétaire « assurances », « fonds mutuels » et « IST » au niveau UE (étude CNMCCA en cours)
- Il faut imaginer la coordination « épargne de précaution », instrument externe de gestion du risque et filet de sécurité

Donc possible avec de la technique et volonté

Est-ce politiquement jouable ?

- Intérêt varié des pays:
 - les pays à dominance végétale versus les pays à dominance animale
 - latitude et longitude des pays membres
 - approche culturelle du risque
- Des modèles inconnus, « plus compliqués » car techniques
- Des modèles qui ont à prouver leur efficacité
 - de la stabilisation et non du transfert
- Des années de mise au point
 - quantification nécessaire (par opposition à situation actuelle)
 - apprentissage
 - investissements technologiques

**Donc difficile de dépasser les intérêts immédiats
mais nécessaire pour l'avenir de la PAC**

Conclusion

- La gestion du risque est plus complexe que le transfert
- Départ arrêté. Très peu de connaissances
- Beaucoup de discours. Peu de modélisation/quantif.
- Textes EU perfectibles

mais

- Une dynamique privée dans de nombreux Etats Membres (marchés financiers –contract., assurances, coopératives)
- Une boîte à outils « européenne » bien orientée
- Des signaux positifs (vote amendements COMAGRI mai 2017)

donc

- « *A long journey* » du monde agricole, des filières et des pouvoirs publics
- de la construction en perspective
- avec **une opportunité « naturelle » pour les organisations mutuelles**

Mes meilleurs souhaits de réussite dans la
poursuite de votre dynamique mutualiste

Merci de votre attention