

# L'agriculture face à l'incertitude des marchés

Quels enseignements de la recherche pour la politique agricole ?

RÉSUMÉ DES INTERVENTIONS

27 octobre 2010

Société des Agriculteurs de France  
8, rue d'Athènes - 75009 Paris

Photos : © Inra



Pluriagri



## **Politique agricole et stabilisation des revenus : En cas de crise d'excédent, aide directe ou retrait du marché ?**

**Hervé Guyomard**

INRA, Paris, Directeur Scientifique Agriculture

**Vincent Chatellier**

INRA, Nantes, Directeur de l'unité LERECO

### ***Des besoins croissants de produits agricoles devraient soutenir les prix***

Les perspectives d'évolution des cours internationaux des produits agricoles à moyen et long terme sont à la hausse, en moyenne. Ceci notamment parce que l'agriculture mondiale devra satisfaire des besoins alimentaires croissants pour nourrir plus de 9 milliards de personnes à l'horizon 2050, ainsi que des besoins non alimentaires (production de biens industriels en substitution à ceux issus de la pétrochimie et fourniture de services écologiques difficilement valorisables par le seul marché). Elle devra satisfaire ces besoins alimentaires et non alimentaires dans le cadre d'un développement qui devra être durable sur les trois plans économique, social et environnemental.

### ***Des prix de plus en plus volatils***

Le monde a connu, à l'occasion de la flambée des prix agricoles de la fin de l'année 2007 et des premiers mois de l'année 2008, une des crises alimentaires les plus graves de son histoire, ceci parce que la crise était globale et non pas circonscrite à une zone géographique particulière. La soudaineté et l'ampleur de la hausse 2007-2008 avaient surpris la quasi-totalité des observateurs ; la brutalité de la correction intervenue à partir du début de l'été 2008 les a pris de court pareillement, tout autant que l'augmentation des cours des céréales et des oléagineux en cet été 2010. Même si la variabilité des prix agricoles n'est pas un phénomène nouveau - rappelons qu'au plus fort de la hausse en 2007-2008, les prix agricoles en termes réels sont restés inférieurs aux niveaux qu'ils avaient atteints, par exemple, à l'occasion du premier choc pétrolier -, force est de reconnaître que les réformes des politiques agricoles, réformes nationales et réforme internationale dans le cadre de l'Accord agricole du cycle de l'Uruguay, n'ont pas permis de réduire cette variabilité ; de nombreux observateurs ajouteraient même que les réformes ont accentué le phénomène. De plus, le changement climatique devrait accroître la variabilité des cours internationaux des produits agricoles. En résumé, les prix agricoles seront peut-être fermes en tendance à moyen et long terme ; ils seront surtout volatils et, si rien n'est fait, vraisemblablement plus volatils que par le passé.

### ***La volatilité des prix n'épargne plus l'Union européenne***

Fait nouveau, cette volatilité des prix concerne des productions dans des zones géographiques épargnées jusqu'à présent : par exemple, les céréales, les oléagineux et le lait dans l'Union européenne (UE). Concrètement, deux décennies de réforme continue de la Politique agricole commune (PAC) n'ont pas empêché que l'agriculture communautaire et plus particulièrement l'agriculture française connaissent, en 2009, une crise des revenus (due à la baisse des cours) sans précédent par son ampleur et sa généralisation à un très grand nombre de productions. Et si les prix des céréales et des oléagineux sont aujourd'hui à la hausse, ce n'est pas le cas des prix des productions animales, celles-ci étant doublement pénalisées à cause du coût élevé de l'alimentation animale.

### ***La PAC à la recherche d'une légitimité renouvelée***

Alors que se définissent les perspectives budgétaires de l'UE pour la période 2014-2020, la PAC est à la recherche d'une légitimité renouvelée et de son instrumentation.

Nombreux sont ceux qui recommandent de réduire les dépenses agricoles, les réservant à la satisfaction d'objectifs territoriaux et environnementaux, ceci afin d'abonder des cibles considérées plus prioritaires (croissance, emploi, éducation, recherche, etc.). Au-delà du fait qu'une réduction drastique des soutiens agricoles est socialement inacceptable dans la mesure où ils forment, pour de nombreuses productions et dans tous les États membres, une large part des revenus, parfois plus de 100%, cette position n'est sans doute pas justifiée sur le double plan politique et économique. L'UE serait en effet à contretemps si elle supprimait unilatéralement sa politique agricole en la transformant en une politique essentiellement territoriale et environnementale. Mais les temps et le contexte ont changé. Et les objectifs et les instruments de la PAC doivent évoluer. Revenir à l'ancienne PAC serait inefficace, et très coûteux budgétairement, car l'UE opère désormais sur des marchés de plus en plus ouverts et de plus en plus fluctuants. Et ce qui est vrai aujourd'hui le sera encore plus demain en dépit des difficultés à conclure le cycle de Doha des négociations multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), cycle qui peine en particulier à trouver un compromis sur le dossier agricole.

### ***Les objectifs de politique agricole : la grille de lecture de l'économie publique***

Il y a légitimité à une intervention de la puissance publique dès lors que les choix privés diffèrent des optima collectifs. Appliquée à l'agriculture, cette grille de lecture de l'économie publique conduit à assigner au moins six objectifs à une politique agricole, à savoir (1) garantir la santé des hommes, des animaux et des plantes, (2) garantir la sécurité sanitaire des produits, (3) permettre un développement des territoires ruraux, (4) protéger les ressources naturelles et assurer la fourniture optimale des biens publics environnementaux, (5) protéger contre les risques et les fluctuations excessives des conditions naturelles et économiques, et (6) lutter contre les pouvoirs de marché éventuels de tel ou tel acteur dans une perspective de partage équitable de la valeur ajoutée entre les différents maillons des filières verticales de production (producteurs, transformateurs et distributeurs). Il apparaît ainsi qu'il y a une légitimité, au moins théorique, à une intervention publique dans un souci de faire face aux risques dans des situations de crises, de risques systémiques et de marchés privés de gestion des risques incomplets.

### ***En cas de crise d'excès d'offre : aide directe ou retrait du marché ?***

Les trois exposés suivants aborderont les questions difficiles et controversées de la légitimité et de l'efficacité de l'intervention publique pour stabiliser les prix et/ou les revenus agricoles (Gohin et al.), de l'utilité ou non d'une politique de stockage (Gouël), et de la définition d'un dispositif alternatif, relativement à l'existant, de constitution et de gestion des stocks publics (Valluis).

Pour notre part, nous nous intéresserons à la question suivante ; la comparaison de deux instruments, l'aide directe *versus* le retrait du marché, pour faire face à une situation d'excès d'offre relativement à la demande solvable.

L'analyse nous conduira tout d'abord à distinguer (du moins à essayer de distinguer) une situation de crise *versus* une situation de risque 'normal'. La théorie économique montre en effet que les instruments privés de gestion des risques sont efficaces pour des risques 'normaux' objectivables. Ils ne le sont plus dans des situations de crises, rares, correspondant à des variations de prix et/ou de quantités très fortes avec des conséquences économiques et sociales potentiellement très importantes ; dans de telles situations, l'intervention publique est nécessaire. Mais de la théorie à la pratique, il y a un pas difficile à franchir : il est en effet très difficile d'objectiver les situations de crise, et de tracer une frontière nette entre les risques considérés comme 'normaux' et ceux qui pourraient être considérés comme 'catastrophiques'. Ceci résulte notamment du fait que la gravité d'une situation n'est pas indépendante de l'existence ou pas de marchés de gestion des risques privés.

Notons néanmoins qu'il existe une définition légale au plan international de la situation de crise en agriculture, celle qui résulte de l'Accord agricole de l'Uruguay Round.

D'autre part, n'oublions pas qu'une situation de prix agricoles très élevés correspond aussi à une situation de crise qui cette fois pénalise les utilisateurs de produits agricoles.

Dans un deuxième temps, nous analyserons les efficacités relatives des aides directes et d'un achat public (considéré ici comme l'instrument du retrait) pour un objectif de soutien (conjoncturel) des revenus agricoles dans une situation de crise d'excès d'offre conduisant à des prix agricoles très bas. Nous définirons la condition qui, si elle est vérifiée, permet de conclure à une efficacité plus grande de l'aide directe relativement au retrait. Nous essaierons de chiffrer les paramètres de cette condition de sorte à définir dans quel régime nous nous situons le plus vraisemblablement dans le monde réel. Nous terminerons l'analyse en discutant certains aspects non pris en compte dans le modèle (quota de production, transmission imparfaite des prix dans les filières, anticipations, etc.) de sorte à apprécier la robustesse des conclusions.