



Notes et études socio-économiques

CENTRE D'ÉTUDES ET DE PROSPECTIVE

n° 34 - Décembre 2010



Frédéric Courleux, Jean-Marc Boussard,
Jean-Christophe Bureau et Stéphane Le Moing

Débat

En quoi la crise agricole renouvelle-t-elle
les débats des politiques agricoles ?

NESE n° 34, décembre 2010, pp. 97-112

Présentation

Notes et Études Socio-Économiques est une revue du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire, publiée par son Centre d'Études et de Prospective. Cette revue technique à comité de rédaction se donne pour double objectif de valoriser des travaux conduits en interne ou des études commanditées par le ministère mais également de participer au débat d'idées en relayant des contributions d'experts extérieurs. Veillant à la rigueur des analyses et du traitement des données, elle s'adresse à un lectorat à la recherche d'éclairages complets et solides sur des sujets bien délimités. D'une périodicité de trois numéros par an, la revue existe en version papier et en version électronique.

Les articles et propos présentés dans cette revue n'engagent que leurs auteurs.

Directrice de la publication :

Fabienne Rosenwald, MAAPRAT-SG-SSP, Chef du Service de la Statistique et de la Prospective

Rédacteur en chef :

Bruno Hérault, MAAPRAT-SG-SSP, Chef du Centre d'Études et de Prospective

Secrétaire de rédaction :

Pierre Claquin, MAAPRAT-SG-SSP-CEP, Chargé de mission

Comité de rédaction

Jean-Claude Teurlay, MAAPRAT-SG-SSP, Adjoint au chef du SSP

Martin Bortzmeyer, MEDDTL-CGDD, Chef de bureau

Philippe Boyer, FranceAgriMer, Direction Marché Études et Prospective

Frédéric Courleux, MAAPRAT-SG-SSP-CEP, Chef du BEAE

Bruno Hérault, MAAPRAT-SG-SSP, Chef du Centre d'Études et de Prospective

Aurélie Darpeix, MAAPRAT-DGPAAT, Chargé de mission au BPCEC

Pierre-Emmanuel Lecocq, MAAPRAT-SG-SSP-CEP, Chargé de mission

Nathanaël Pingault, MAAPRAT-DGPAAT, Chef du BSECC

Jean-Luc Pujol, INRA, Directeur Mission d'anticipation Recherche Société et Développement durable

Philippe Quévremont, MAAPRAT-CGAAER, CGEDD

Céline Rouquette, MAAPRAT-SG-SSP, Sous-directrice des Synthèses Statistiques et des Revenus

Sylvain Rousset, CEMAGREF, Ingénieur Chercheur

Julien Vert, MAAPRAT-SG-SSP-CEP, Chef du BPSIE, Centre d'Études et de Prospective

Sébastien Treyer, AgroParistech, Enseignant-Chercheur

Tancrede Voituriez, CIRAD, IDDRI

Composition : SSP - ANCD

Impression : SSP - BSS

Dépôt légal : à parution

ISSN : 2104-5771

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

En quoi la crise agricole renouvelle-t-elle les débats des politiques agricoles ?

Introduction :

La crise alimentaire de 2007/2008 a replacé les questions agricoles sous les feux de l'actualité. Nombre d'explications furent alors invoquées et continuent d'être débattues pour expliquer les raisons de cette soudaine flambée : incidents climatiques, impacts de la financiarisation des marchés agricoles, ou encore augmentation de la demande alimentaire et non-alimentaire. Avec deux années de recul¹, alors que la situation agricole et alimentaire mondiale constitue toujours un sujet de vive inquiétude, il nous a semblé utile de convier trois experts – deux économistes et un haut fonctionnaire – pour faire le point sur les déterminants de cette crise et, plus largement, faire un tour d'horizon du renouvellement des débats et des divergences persistantes sur les sujets de fond touchant aux instabilités des marchés agricoles et aux remèdes à y apporter.

Les intervenants :

Jean-Marc Boussard, économiste, ancien directeur de recherche à l'INRA

Jean-Christophe Bureau, économiste, enseignant chercheur à AgroParisTech (UMR Économie Publique)

Stéphane Le Moing, chef du Service des Relations Internationales au sein de la Direction Générale des Politiques Agricole, Agroalimentaire et des Territoires du MAAPRAT

Ce débat a été animé par Frédéric Courleux, économiste et chef du bureau de l'évaluation et de l'analyse économique au CEP.

1. Ce débat a été organisé en janvier 2010.

Frédéric Courleux

Si, au début de la crise alimentaire 2007-2008, on a beaucoup mis l'accent sur les biocarburants et les incidents climatiques comme facteurs explicatifs de la hausse des prix agricoles, sont venues progressivement dans le débat des questions autour de la spéculation financière et du rôle du stockage public. Quels sont, pour vous, avec un peu plus de recul, le poids des principaux facteurs explicatifs de la hausse des prix et la dynamique de la crise alimentaire ?

Jean-Marc Boussard

Effectivement, la première chose qu'on ait faite pour expliquer la crise alimentaire, c'est d'annoncer à grand fracas qu'elle était due à la sécheresse en Australie et aux biocarburants. Mais cette explication ne tient pas la route, bien que les biocarburants puissent potentiellement être dangereux pour les prix alimentaires.

« ... La vraie cause de la crise, c'est la très grande baisse des prix depuis une dizaine d'années, qui a entraîné une baisse de la production, et parallèlement, le fait que les États ont arrêté le stockage public. » Jean-Marc Boussard

La spéculation a plutôt été un symptôme qu'une cause. C'est un peu comme la fièvre : elle n'est pas due au thermomètre ! Et ce pour une simple raison qui est que la personne qui spéculé doit, à la fin du compte, prendre livraison de la marchandise ou la vendre. Les prix physiques doivent donc correspondre finalement aux prix spéculatifs.

La vraie cause de la crise, c'est la très grande baisse des prix depuis une dizaine d'années, qui a entraîné une baisse de la production, et parallèlement, le fait que les États ont arrêté le stockage public. Or, sur une tendance de prix à la baisse, aucun opérateur privé n'a intérêt à stocker. Par conséquent, les stocks se sont trouvés vides, et cela a provoqué la hausse des prix.

Jean-Christophe Bureau

En effet, le facteur biocarburants n'a pas été l'une des causes majeures de la hausse des

prix 2007/2008. Les quantités consacrées aux biocarburants étaient faibles au regard des quantités de céréales mondiales produites. En revanche, ce facteur risque à l'avenir d'accroître les fluctuations. Quasiment tous les pays ont mis en place des mandats d'incorporation, qui ont pour inconvénient de rigidifier énormément la demande. Si une quantité fixe de maïs est destinée aux biocarburants, quel que soit le prix, les fluctuations de cours résultant d'une mauvaise récolte vont être accentuées. D'autre part, les débouchés potentiels agricoles dans l'énergie sont sans aucune mesure avec ceux de l'alimentation, et il est concevable que ces mandats soient tels qu'il en résulte une concurrence sérieuse avec l'alimentation. Les biocarburants sont donc effectivement une cause potentielle de fluctuation de prix importante.

Les chiffres annoncés par le FMI, estimant à 70 % la responsabilité des biocarburants dans les variations de prix, ne s'appuient sur aucune étude. Le secrétaire américain à l'agriculture a quant à lui

annoncé un chiffre de 3 %. Entre ces estimations extrêmes, la FAO, l'IFPRI², etc., ont attribué aux biocarburants entre 25 % et 30 % de responsabilité. Mais ces estimations dépendent très étroitement des hypothèses sur le fait que le maïs consacré à l'éthanol remplace ou au contraire s'ajoute à la production alimentaire.

Quant à la spéculation, elle a eu une influence certaine sur les variations de prix. Mais il ne s'agissait pas nécessairement de spéculation financière. La CFTC³ américaine, sur demande du Sénat, a essayé de démontrer tout au long de 2008 la responsabilité de la spéculation sur les marchés agricoles, mais n'a pas identifié une responsabilité directe des acteurs financiers. Certes, les travaux ont mis en évidence des changements dans les ordres passés sur les marchés à terme, avec des effets sur le prix du pétrole et de nombreuses opérations de gré à gré (*over the counter*). Ces éléments n'expliquent pas la flambée concomitante du riz, par exemple.

2. International Food Policy Research Institute.

3. La Commodity Futures Trading Commission est l'autorité de régulation des marchés à terme aux États-Unis.

Dans des périodes de hausses, ce ne sont pas que les fonds de placement qui participent à la spéculation, tous les acteurs « spéculent », depuis les agriculteurs aux coopératives, qui gardent leurs stocks parce que les prix montent, jusqu'aux transporteurs et grossistes.

Le niveau bas des stocks a sans doute joué un rôle important dans les anticipations de hausse, qu'il s'agisse de stocks publics ou privés. Bien que les déclencheurs puissent être des facteurs du type sécheresse en Australie, les marchés réagissent beaucoup au niveau du ratio stocks sur consommation. Si cet indicateur baisse rapidement, les marchés peuvent s'enflammer.

Jean-Marc Boussard

Le pic de prix de 2007 était prévu par les résultats du modèle ID3 du CIRAD présentés en 2005. Trois scénarios avaient été élaborés. Deux donnaient un pic fabuleux en 2007, et le troisième un pic en 2011. Ce dernier était le scénario de référence, il supposait une poursuite de la Pac telle qu'elle l'était avant 2003.

Stéphane Le Moing

Il y a effectivement eu de nombreux débats entre économistes sur la pondération des différents facteurs de la crise, et il y a toujours un débat sur le rôle de ces facteurs. Mais, au-delà de certains phénomènes, que l'on peut considérer comme « donnés », comme les aspects climatiques, beaucoup de paramètres sont liés à des décisions politiques dont on peut considérer qu'elles ont amplifié la crise. Effectivement les restrictions à l'exportation ont participé au phénomène. Mais on peut penser également que la trop grande dépen-

dance de certains pays pour leur approvisionnement alimentaire, lié au désinvestissement dans le secteur agricole, et à l'absence de politique de régulation par les stocks, a également contribué à augmenter leur vulnérabilité. Bien qu'il faille probablement relativiser leur effet propre lors de la dernière crise, les politiques de promotion des biocarburants ont été également incriminées.

Les politiques ont donc eu une forte influence. La crise a souligné la complexité des phénomènes à l'œuvre, complexité qui peut être sous-estimée par les libéraux, comme par les régulationnistes d'ailleurs. Ces phénomènes sont en outre d'autant plus complexes qu'ils entretiennent entre eux des relations qui ne sont pas univoques.

Frédéric Courleux

En quoi la baisse survenue ensuite sur les principaux produits agricoles a-t-elle apporté des éléments explicatifs supplémentaires ?

Jean-Marc Boussard

La baisse des prix survenue après la flambée conforte l'idée qu'un phénomène de type *cobweb*⁴ soit à l'œuvre. Là encore, les modèles à base de *cobweb* aboutissaient à une baisse des prix, et c'était le cas du modèle ID3. On pouvait très bien s'attendre à ce qu'après le pic, les prix dégringolent. Les prix hauts entraînent en effet une forte réaction de l'offre, ce qui provoque ensuite une baisse des prix. Et cette réaction forte de l'offre était visible dès la fin de 2007, il y avait une pénurie d'engrais, montrant que les producteurs s'étaient précipités sur les fertilisants pour accroître la production.

« ...au-delà de certains phénomènes, que l'on peut considérer comme « donnés », comme les aspects climatiques, beaucoup de paramètres sont liés à des décisions politiques dont on peut considérer qu'elles ont amplifié la crise. » Stéphane Le Moing

« La baisse des prix survenue après la flambée conforte l'idée qu'un phénomène de type cobweb⁴ soit à l'œuvre... » Jean-Marc Boussard

4. La théorie du *cobweb* (toile d'araignée) met en évidence que les erreurs d'anticipation des agriculteurs sur le prix dont ils pourront bénéficier pour leurs productions est un moteur d'instabilité des marchés agricoles.

Frédéric Courleux

Quant aux barrières à l'exportation, il a été dit qu'elles avaient conduit à amplifier l'exubérance irrationnelle prévalant jusqu'alors. Pour aller au-delà de la seule dénonciation d'une attitude non coopérative, quelles sont, pour vous, les justifications ou les rationalités qui ont amené certains pays qui n'avaient pas nécessairement de problèmes sur leurs stocks (Kazakhstan, Russie, Ukraine) à prendre des mesures pour limiter leurs exportations ?

Jean-Marc Boussard

En Ukraine, c'était une logique de spéculation. En Asie pour le riz, il s'agissait plutôt d'un « vieux réflexe » des autorités publiques qui ont toujours maintenu un minimum de régulation intérieure. Quand le prix du riz a flambé, elles ont souhaité maintenir des prix bas sur le marché domestique, en imposant un embargo sur les exportations. Et, après tout, ce n'est pas une attitude très différente de celle des Américains sur le soja en 1973. Il s'agit d'un réflexe absolument naturel pour une autorité politique responsable, la finalité étant de contrôler le marché intérieur et d'éviter de trop grands chocs, tant à la hausse qu'à la baisse.

Il ne s'agissait pas nécessairement de maîtriser l'inflation en elle-même, qui n'est pas vraiment la préoccupation majeure en Thaïlande. Depuis la Seconde Guerre mondiale au moins, la Thaïlande a toujours eu une politique de quotas d'exportation, avec vente aux enchères des droits d'importation ou d'exportation aux commerçants chinois pour régulariser le marché intérieur. C'est notamment grâce à cela que la Thaïlande est aujourd'hui le premier producteur mondial de riz, avec le coût de production le plus bas.

Frédéric Courleux

Cependant, l'objectif de contrôler l'inflation n'est-il pas fondamental du fait de la dimension stratégique de l'alimentation ? Ne doit-on pas considérer une politique agricole comme un moyen de garder stables les prix sur le marché intérieur, stabilisation d'autant plus importante que les populations consacrent une grande partie de leur budget à l'alimentation ?

Jean-Christophe Bureau

La difficulté est que de telles politiques de stabilisation intérieure ne peuvent se faire qu'au détriment des autres pays, sur lesquels on reporte cette volatilité. C'est parce que de nombreux pays ont restreint leurs exportations que le prix du riz a flambé. Ces mesures de restriction aux exportations sont bien sûr populaires et compréhensibles en interne, mais ont des externalités sur les autres pays. Il faut également noter que les pays ayant mis des restrictions aux exportations en cas de flambée des prix, Thaïlande, Vietnam, Russie récemment, ou embargo américain en 1973, ne sont qu'une des faces du problème. Des mesures symétriques ont été adoptées en Europe chaque fois que les prix mondiaux étaient élevés. En 1996, des taxes à l'export ont été mises en place. En 2008, les droits de douane ont été abaissés sur les céréales. Ceci a permis à la Bretagne d'importer près de 1 million de tonnes de maïs et de sorgho en trois mois. Cela correspondait aussi aux souhaits des éleveurs. Mais il ne faut pas ignorer que de telles mesures participent également à l'amplification des variations de prix mondiaux, tout autant que les embargos.

Stéphane Le Moing

Ce qui me frappe, c'est la très grande variété des pays qui ont mis en place des barrières à l'exportation, qui ont des politiques agricoles très différentes. La Russie, l'Inde, l'Argentine et le Vietnam sont quand même des pays très hétérogènes. Pourtant, tous ont eu recours aux barrières à l'exportation, et leurs niveaux de stock étaient effectivement très différents. Au-delà de la situation objective des stocks, il y avait quand même une question d'anticipation politique, de lutte contre l'inflation, à défaut de craintes d'un véritable manque des quantités.

Cela renvoie à un problème politique fondamental que l'on a cru pouvoir oublier un certain temps, qui est celui de l'alimentation, *a fortiori* dans des pays qui ne sont pas spécialement riches. Le gouvernement ne peut pas s'en désintéresser, et ce, pas uniquement pour des raisons électorales, mais parce que tout simplement, les questions liées à l'alimentation font presque partie des tâches régaliennes. Les taxes à l'exportation ne sont

donc pas à traiter uniquement comme un comportement irrationnel, mais comme le révélateur d'un problème plus profond qui reste encore à résoudre. Si l'intervention est nécessaire, le faire dans le désordre comme cela a été le cas en 2007 sur les politiques d'exportation n'est cependant pas nécessairement la bonne réponse.

Jean-Marc Boussard

Le fait est que la question de la sécurité alimentaire est à l'origine même des États modernes. Et cela dure depuis 4 000 ans, sinon plus ! Pensons à l'histoire de Joseph, dans la Bible, avec ses vaches grasses et ses vaches maigres...

Frédéric Courleux

La thèse selon laquelle il s'agirait d'un report de liquidités en déshérence sur les marchés financiers vers les marchés agricoles ne peut être validée faute d'informations disponibles sur les marchés de gré à gré. Néanmoins, peut-on aller plus loin sur les liens entre crise alimentaire et crise financière et économique ? Est-ce un hasard si ces crises se sont déroulées en même temps ? Quels types d'interférences peut-il y avoir quand les prix agricoles explosent, sur la demande mondiale par exemple ou sur les répercussions suite à une inflation d'origine alimentaire ?

Jean-Marc Boussard

Je ne pense pas sérieusement que la crise agricole de 2007 ait été liée à la crise financière. En revanche, cela était différent en 1930. Les prix agricoles atteignent des sommets lors de la première guerre mondiale. Et les agriculteurs américains, qui pratiquaient une agriculture à base de main-d'œuvre, très semblable à l'agriculture qu'on connaissait en Europe, ont alors beaucoup investi. C'est notamment le début de la tractorisation. Il y a donc eu un investissement massif en capital basé sur l'endettement. Mais après la fin de la guerre, les prix aux États-Unis dégrin-

golent jusqu'en 1927-1928. Et les agriculteurs, dans ce contexte de bas prix, ne peuvent pas rembourser leurs prêts. C'est ce qui a créé l'exode de beaucoup d'agriculteurs du *Middle West*, tel que

« ... un problème politique fondamental que l'on a cru pouvoir oublier un certain temps, qui est celui de l'alimentation, ... » Stéphane Le Moing

notamment décrit dans *Les raisins de la colère*. À cette époque, le système bancaire américain était extrêmement fragmenté, avec de très petites banques opérant sur des territoires réduits. D'innombrables petites banques se sont alors retrouvées en faillite, ne pouvant plus se refinancer auprès des institutions fédérales. Ces banques se sont retrouvées avec des terres saisies qu'elles ne pouvaient plus revendre. Il s'agit là d'une situation tout à fait analogue à la crise actuelle des *subprimes*. Celle-ci concerne aujourd'hui des ménages urbains, et non les ménages agricoles comme en 1930. Mais le fond du problème est identique, il s'agit de l'emballement du crédit.

Jean-Christophe Bureau

Il y a des interférences entre crise alimentaire et crise économique et financière sur plusieurs domaines. L'afflux de liquidité sur les marchés à terme peut être à l'origine d'achats de matières premières, dont agricoles, ce qui envoie des signaux aux producteurs. Certes, contrairement aux marchés pétroliers (où l'on peut laisser les stocks « dans le sous-sol »), au total, il faudra bien qu'il y ait apurement des marchés physiques. Mais à court terme, ces phénomènes jouent sur les anticipations des agents de la filière.

Par ailleurs, la crise économique a amplifié le phénomène de *cobweb*. Ceci est observable sur le lait. La demande asiatique pour les produits laitiers a poussé les prix vers le haut. Ceci a provoqué en réponse une augmentation de la production laitière. Or celle-ci s'est heurtée à la chute de la demande du fait de la crise dans un certain nombre de pays asiatiques. Et plus encore que sur les marchés agricoles, cela s'est vu sur le fret, qui à certains mois de 2008 a consisté en des parts très importantes du coût des céréales, pour des niveaux jamais atteints. Ce coût du fret était tellement élevé que des bateaux ont été

construits pour répondre à cette demande, et aux profits qu'elle engendrait. Aujourd'hui on est en surcapacité.

Jean-Marc Boussard

On pourrait aussi se demander si une partie des fameux actifs toxiques des banques ne correspond pas, au-delà des crédits immobiliers américains, à une partie des pertes des spéculateurs sur les marchés agricoles.

Frédéric Courleux

Effectivement, quand les grandes banques américaines ont changé de statut après le naufrage de Lehman Brothers, elles ont été autorisées à conserver leurs portefeuilles de titres sur matières premières, pour éviter une grande vague de débouclage des positions.

Jean-Marc Boussard

Les spéculateurs ont toujours le mauvais rôle, on les accuse de faire monter les prix et on veut les « pendre au réverbère » pour cela. En réalité, ils sont déjà punis par leurs propres erreurs. Un spéculateur qui fait monter les prix est un spéculateur qui se trompe et qui perd de l'argent. En réalité le spéculateur est un personnage qui devrait être « décoré ». En achetant à prix bas, le spéculateur fait remonter les prix, et en revendant quand les prix montent, il les fait baisser, donc il régularise les prix.

« ... Après tout, si on regarde les séries de prix depuis le XVIII^e siècle, cette flambée des prix de 2007, dont tout le monde se gargarise, n'a rien d'exceptionnel. Ce qui est surprenant en revanche, c'est la relative stabilité des prix de 1940 à 2007... »

Jean-Marc Boussard

Frédéric Courleux

Les fonds indiciels constituent quand même un type d'acteurs nouveau sur les marchés de dérivés de matières premières. Ils constituent une demande qui a la particularité d'être inélastique voire croissante avec les prix et, en nombre de positions ouvertes, c'est le pre-

mier type d'acteurs à l'achat sur les marchés de matières premières. Ils correspondent à la volonté de certains gestionnaires de portefeuilles d'avoir des titres inversement corrélés à l'inflation pour pouvoir en limiter les risques.

Jean-Marc Boussard

Certes, mais ces positions doivent être, au bout du compte, revendues, et les pertes sont alors à supporter.

Frédéric Courleux

La crise économique actuelle est présentée comme la plus grave depuis 1929. Bien que la crise de 1930 ait déjà été discutée, quelle place les marchés agricoles ont-ils eu dans la dynamique des précédentes crises majeures ? Quels parallèles peut-on établir avec les crises agricoles plus récentes comme celle des années 1972-1974 ?

Jean-Marc Boussard

Il y a un point qui n'est pas suffisamment souligné. Après tout, si on regarde les séries de prix depuis le XVIII^e siècle, cette flambée des prix de 2007, dont tout le monde se gargarise, n'a rien d'exceptionnel. Ce qui est surprenant en revanche, c'est la relative stabilité des prix de 1940 à 2007. Et cette période de stabilité s'explique par les politiques mises en place suite à la crise de 1930. Au cours de cette période, il n'y a eu qu'un seul pic, celui de 1972-1973. J'ai en revanche peu d'informations à ce sujet. Cette crise, c'est curieux, je l'ai vécue, mais je n'en ai aucun souvenir.

Jean-Christophe Bureau

Les droits de douane n'ont pas beaucoup changé dans le monde, y compris en 1994, et il semble très hasardeux d'établir une relation de cause à effet entre le cycle de l'Uruguay et les variations de prix. Une thèse, pas nécessairement vérifiée, est que pendant

longtemps le niveau des stocks, peut-être les stocks stratégiques liés à la guerre froide, ou encore le haut niveau de stocks privés en Asie, aurait joué comme une masse stabilisatrice. Cependant, tout ceci reste au niveau de thèse, et l'on n'a pas de confirmation empirique très convaincante.

Frédéric Courleux

Il n'est pas étonnant que la crise de 1972-1974 n'ait laissé que peu de souvenirs en France, la hausse ayant été limitée en Europe. Les rapports de l'Onic⁵ de l'époque rapportent que les limites à l'exportation avaient contenu les prix européens et que les exportations vers les marchés traditionnels des anciennes colonies n'avaient pas été affectées ni en prix ni en volume. Pour faire le point sur la dynamique de cette crise, il faut rappeler qu'en 1972, les Russes passèrent des contrats d'achat avec plusieurs négociants internationaux pour des volumes importants au regard des échanges mondiaux. S'en est suivie une première phase de tensions en réponse à ce soudain accroissement de la demande. En juin 1973, suite à des prévisions de production de soja à la baisse, les Américains décident de l'embargo. En juillet, les prix du maïs sont multipliés par 2 voire 3 en quatre jours suite à ce que certains ont considéré comme une vague de spéculation financière (la CFTC a été créée en 1974). Enfin en novembre 1973 arrive le choc pétrolier suite à la guerre du Kippour. Il est d'ailleurs intéressant de relever que certaines analyses anachroniques expliquent encore la hausse des prix agricoles de 1973-1974 par le pic de prix du pétrole et ses répercussions sur les coûts de production.

Jean-Marc Boussard

De même en 2007, le choc agricole est arrivé avant le choc pétrolier.

Frédéric Courleux

Jean-Marc Boussard soulignait le rôle de la période de prix bas dans la dynamique de la crise. Les stocks se sont creusés progressivement sans véritable réaction des prix à l'exception peut être de la petite hausse du

printemps 2004. Aurait-on pu s'attendre à davantage de réactions des signaux marché pour stimuler la production ?

Jean-Christophe Bureau

La réaction a eu lieu quand les prix étaient élevés. Les ensemencements au Canada ont augmenté considérablement d'une année sur l'autre pour le blé, la production a aussi augmenté en France et en Allemagne, ce qui montre une certaine élasticité de l'offre. Cependant, il est difficile de comprendre qu'il n'y ait pas eu de réaction aux signaux précurseurs que constituait la baisse des stocks. De ce point de vue, l'information paraît trop peu transparente, et les systèmes d'alerte et de prévision mériteraient d'être développés, ainsi que la coordination internationale.

Jean-Marc Boussard

Plutôt que d'envoyer un signal de rareté, les pouvoirs publics ont fait le contraire, en envoyant un signal d'abondance. Non seulement le stockage public a été arrêté, mais en plus, les stocks ont été vendus.

Frédéric Courleux

Plus généralement, pour de nombreux observateurs, la crise actuelle est aussi celle d'un discours basé sur l'autorégulation des marchés. L'érosion progressive des stocks avant la crise dans un contexte de prix bas et l'exubérance irrationnelle d'une flambée des prix largement détachée des fondamentaux de l'offre et de la demande appellent-elles à considérer avec plus de discernement l'hypothèse d'efficacité informationnelle des marchés ?

Stéphane Le Moing

La crise doit en effet être l'occasion de reconnaître les particularités des marchés agricoles, connues depuis longtemps par les économistes, notamment celles de relative inélasticité de l'offre et de la demande. La crise doit aussi permettre de reconnaître que l'efficacité des marchés, certes très importante à prendre en compte, n'est pas

5. Office National Interprofessionnel des Céréales.

une qualité immanente des marchés, elle dépend vraiment de leur fonctionnement concret. C'est alors le mode de gouvernance des marchés qui doit être discuté, et en réalité, la question marché versus régulation est une question complexe.

« Un marché efficace, c'est un marché dans lequel le prix est égal au coût de production à long terme. Ce qu'on voit en agriculture, c'est que ce n'est jamais le cas... » Jean-Marc Boussard

Jean-Marc Boussard

Un marché efficace, c'est un marché dans lequel le prix est égal au coût de production à long terme. Ce qu'on voit en agriculture, c'est que ce n'est jamais le cas. Dès que l'on achète un produit agricole, on le paie soit pas assez cher, soit trop cher. Cela signifie donc que le marché ne marche pas. Et si le marché ne marche pas, tous les économistes sont d'accord pour dire qu'il faut intervenir.

Jean-Christophe Bureau

Les marchés agricoles constituent un cas assez bien identifié d'information imparfaite, qui n'est pas une condition d'efficacité des marchés. Une information imparfaite est aussi au centre de la crise des *subprimes*, pour laquelle ce sont les agences de notation qui sont responsables, ayant véhiculé une information fautive sur la qualité de la dette.

Frédéric Courleux

Depuis le début des années 1980, les réformes des politiques agricoles se placent dans l'optique de ne pas affecter le signal prix mais de se contenter de limiter les effets de l'in-

stabilité structurelle des marchés agricoles. Le coût de l'instabilité des marchés agricoles pour l'ensemble de l'économie et le caractère systémique du risque prix remettent-ils en cause cette stratégie ? Peut-il être justifiable de prévenir plutôt que de chercher à guérir ?

Stéphane Le Moing

La seule base rationnelle qui amènerait à se désintéresser des objectifs de stabilisation des marchés intérieurs serait d'avoir une confiance parfaite dans le fonctionnement des marchés. Mais précisément, quelle que soit la confiance que l'on place dans le fonctionnement du marché, on est obligé de partir du postulat qu'il ne fonctionne pas toujours de façon parfaite, et les événements récents l'ont montré. Il y a donc devoir d'intervention. Les futures politiques devront permettre d'intervenir sur la couverture du risque, en aidant les opérateurs à mieux se couvrir. Cependant, il demeurera nécessaire, dans la limite du raisonnable, d'influer, de stabiliser, et donc d'agir directement sur les prix.

« Les marchés agricoles constituent un cas assez bien identifié d'information imparfaite, qui n'est pas une condition d'efficacité des marchés... » Jean-Christophe Bureau

« ... quelle que soit la confiance que l'on place dans le fonctionnement du marché, on est obligé de partir du postulat qu'il ne fonctionne pas toujours de façon parfaite, et les événements récents l'ont montré. Il y a donc devoir d'intervention... » Stéphane Le Moing

Jean-Christophe Bureau

Il est compréhensible qu'un État cherche à stabiliser ses prix intérieurs, l'utilisation de droits de douane flexibles est donc une mesure relativement sensée. Mais est-il possible de stabiliser les marchés intérieurs sans fortement déstabiliser les marchés mondiaux ? Si certains pays stabilisent leur marché intérieur en se protégeant, en mettant des subventions ou des taxes à l'exportation,

des droits de douane variables, au total, ils reportent l'instabilité sur un marché mondial étroit, et donc plus sensibles aux variations d'offre et de demande.

Jean-Marc Boussard

C'est peut-être là que nous avons un vrai différend théorique. Le fond du problème, c'est de connaître les origines des fluctuations de prix. Il y a deux théories à ce sujet, il n'y en a pas trois. Une première théorie voit l'origine des variations de prix dans les « tâches solaires ». Elles seraient liées au climat ou à des facteurs similaires, soumises à la loi des grands nombres, imprévisibles. Si cette théorie est vraie, alors effectivement toutes les thèses libérales sont parfaitement justifiées. La thèse de Lamy repose sur l'ouverture de l'ensemble des frontières pour régulariser les prix, une sécheresse ne pouvant avoir lieu simultanément en Australie, en Argentine et en Europe.

En revanche, si les fluctuations correspondent à un phénomène de *cobweb* et sont dues à des erreurs d'anticipation, à l'imperfection des marchés etc., alors ouvrir les marchés synchronise les fluctuations mais ne change rien à leur ampleur. Au contraire, des politiques de régularisation des prix, même à l'intérieur de pays, garantissent un minimum de volant de production, et de ce fait même, garantissent un certain amortissement des fluctuations sur les prix mondiaux. La théorie du marché étroit n'est alors pas vérifiée, et il existe des modèles qui montrent très bien que dans ce cas-là, régulariser le « gros » marché permet de stabiliser « le petit ».

Jean-Christophe Bureau

En effet, il y a vraiment deux conceptions. Je persiste à croire que les variations de prix ont leur origine dans des chocs exogènes plus qu'endogènes. Dans cette optique, chercher à régulariser son marché conduit à amplifier les fluctuations sur le marché étroit. Il vaut mieux se partager ces chocs au niveau mondial, sous cette hypothèse. Il faut

aussi souligner que la stabilisation des prix n'est pas un but en soi. Dans une économie fermée, des prix bas sont souvent compensés par de bonnes récoltes et inversement. Au total, il y a un mécanisme d'auto-assurance. Un des problèmes liés à la libéralisation des échanges c'est que l'on n'a plus cette anti-corrélation et que des mauvaises récoltes locales peuvent se traduire par des prix bas si la production est élevée dans le reste du monde.

Frédéric Courleux

Mais où en est-on à présent sur la rhétorique selon laquelle il ne faut pas toucher au signal prix et il faut uniquement agir sur la couverture du risque ? Peut-on dire qu'il y a eu peut-être certaines illusions quant à une boîte à outils de gestion du risque qui serait suffisante comme politique agricole ?

Jean-Marc Boussard

La vraie question est de savoir si l'on est ou non face à un *risque*, ce qui renvoie à nouveau à l'origine des variations de prix. Si les fluctuations de prix sont causées par des phénomènes aléatoires, alors effectivement, il faut songer à une gestion du risque, ce qui suppose que l'on puisse raisonner en termes de lois de probabilités. Une compagnie d'assurances privée n'est alors peut-être pas assez solide pour gérer ces risques-là, qui sont des risques inter-annuels, donc qui exigent des compensations inter-annuelles, ce qui pose inévitablement des problèmes financiers. Dans ce cas-là, on peut songer à des techniques de gestion du risque basées sur des marchés à terme ou encore à des systèmes plus ambitieux.

Si l'on suppose en revanche que les fluctuations sont endogènes, alors il ne s'agit plus de risques, mais de phénomènes qui n'ont plus rien d'aléatoire. Par conséquent, la gestion du risque n'est plus pertinente. Je pense que présenter les enjeux des variations des prix agricoles comme des questions de risques est extrêmement dangereux.

« ... *Le fond du problème, c'est de connaître les origines des fluctuations de prix...* »
Jean-Marc Boussard

Jean-Christophe Bureau

En Europe, le discours a toutefois évolué sur la nécessité de régulation. Certains outils apparaissent moins incongrus, comme le fait de garder des filets de sécurité et un minimum d'intervention, même si peu de pays souhaitent revenir à des systèmes d'intervention comme les a

connus la Pac des années soixante-dix. Les débats sur la gestion des risques portent sur les assurances revenus. Celles-ci semblent bien coûteuses au regard des bénéfices attendus, comme le montre l'exemple américain. Les aides au revenu fixes constituent un bon matelas de sécurité. La question est de savoir si ces aides doivent être rendues « contracycliques » en étant ajustées vers le haut en cas de prix bas et vers le bas en cas de prix élevés. Néanmoins, cette évolution des aides directes actuelles présenterait un certain nombre d'inconvénients, comme la nécessité de revenir à des aides par produit, la difficulté d'y associer une conditionnalité environnementale, et une forte incompatibilité avec le cadre budgétaire actuel de l'Union.

Frédéric Courleux

En quoi la crise apporte-t-elle d'autres éléments en faveur de politiques agricoles ?

Stéphane Le Moing

Les événements sur les marchés financiers sont probablement sources d'inspiration pour notre position sur les marchés agricoles, dans la mesure où se pose la question de l'équilibre à trouver entre économie réelle

et économie financière. Les marchés financiers sont nécessaires pour financer l'économie réelle, pour offrir des signaux prix et pourvoir des instruments de gestion des ris-

« ... Les aides au revenu fixes constituent un bon matelas de sécurité. La question est de savoir si ces aides doivent être rendues « contracycliques » en étant ajustées vers le haut en cas de prix bas et vers le bas en cas de prix élevés... »

Jean-Christophe Bureau

ques. Mais en même temps, leur développement peut finalement nuire à l'économie réelle. Bien que ce soit difficile à mettre en œuvre et qu'il faille opérer avec prudence, l'idée de la possibilité de réguler les marchés financiers

a émergé. Dans le domaine agricole, cette problématique revêt même davantage d'importance, puisque l'on touche, comme on l'évo-

quait précédemment, la question fondamentale qui est celle de la nourriture.

Jean-Christophe Bureau

Les discussions sont aujourd'hui plus ouvertes sur l'intervention en agriculture. Il y a maintenant un certain consensus pour maintenir ce qui reste d'intervention sur les céréales (le blé) comme élément directeur des marchés en cas de forte baisse. Par ailleurs, l'exemple du traitement de la crise laitière montre l'intérêt d'une riposte concertée et rapide, par des mécanismes d'aide au stockage et autres formes d'action en cas de crise. La difficulté est pour l'État d'agir avec toute l'information. Et qu'il maximise l'intérêt collectif, et ne soit pas capturé par les lobbies. Quand on parle de régulation, on oublie souvent les performances médiocres de la régulation par l'État, que nous rappelle chaque rapport de la Cour des Comptes.

Jean-Marc Bousard

Je partage un peu ce scepticisme. Effectivement et malheureusement, les hom-

mes politiques sont très mal armés pour agir. Cependant, il y a des raisons économiques très sérieuses d'intervenir. Entre 1930

et 2000, il est certain qu'il y a eu des erreurs dans l'intervention publique. Cependant, il valait mieux tout de même intervenir, même si cela a pu être fait maladroitement.

« Les discussions sont aujourd'hui plus ouvertes sur l'intervention en agriculture. Il y a maintenant un certain consensus pour maintenir ce qui reste d'intervention sur les céréales... »

Jean-Christophe Bureau

Frédéric Courleux

Avec son rapport sur le développement dans le monde de 2008, la Banque mondiale a débuté son aggiornamento sur le rôle stratégique de l'agriculture dans le développement peu avant que n'éclate la crise. Peut-on penser que la crise alimentaire marque l'échec final du consensus de Washington ?

Stéphane Le Moing

Certains points du consensus de Washington demeurent tout de même valables : la protection de la propriété privée, l'attention portée à la gouvernance globale du système économique et également aux investissements privés.

Cependant, la crise a effectivement eu un rôle bénéfique en imposant une approche beaucoup plus subtile et réaliste de différents éléments. Des ouvertures apparaissent dans la

« ... il est tout à fait illusoire de penser que le commerce peut être la solution unique aux problèmes de politiques agricoles... » Stéphane Le Moing

nécessité de réinvestir dans l'agriculture, par rapport à des politiques budgétairement restrictives. Les politiques commerciales sont aussi approchées plus subtilement. La crise a souligné le danger de politiques prônées jusqu'alors privilégiant les cultures d'exportation, conduisant à une dépendance aux marchés extérieurs, pouvant menacer les approvisionnements alimentaires de base. Cependant, le commerce doit garder un rôle fondamental, ne serait-ce que parce que d'un point de vue mondial, il y a des zones structurellement excédentaires et d'autres en déficit sur le moyen long terme. Mais il est tout à fait illusoire de penser que le commerce peut être la solution unique aux problèmes de politiques agricoles.

La crise doit donc permettre de revisiter le consensus de Washington, sachant que l'on a beaucoup discuté du rapport de la Banque mondiale de 2008, qui reconnaissait à nouveau le rôle central de l'agriculture. Mais ce rôle n'a jamais réellement été abandonné, simplement, il ne se traduisait pas dans les recommandations politiques de la Banque mondiale. Il est encore trop tôt pour savoir quelles conséquences opérationnelles aura ce changement de position.

Jean-Christophe Bureau

La Banque mondiale a fait un *mea culpa* sur l'agriculture et plaide pour des positions moins orthodoxes. D'ailleurs, on observe que la plupart des pays en développement ont fortement réduit leur taxation du secteur agricole suivant ses recommandations. Le consensus de Washington s'est principalement exprimé, à mon avis, dans les politiques d'ajustement structurel, ce qui est d'ailleurs plutôt du ressort du FMI que de la Banque mondiale. On a effectivement l'impression d'être face à la fin de la dominance idéologique de ce consensus. Cependant, il ne faut pas se faire d'illusions. Le FMI ou tout autre bailleur arrivant en aide à un pays dont les comptes macro-économiques connaissent des déficits abyssaux ou une inflation trop forte ne peut qu'imposer une remise en ordre qui malheureusement sera nécessairement récessionniste au moins à court terme. L'évolution me semble

être vers moins d'idéologie et plus de pragmatisme pour faire un *policy mix* et non plus de sim-

ples « recettes de cuisine » comme celles du FMI dénoncées depuis des années.

Jean-Marc Boussard

Malheureusement, les doctrines de la Banque mondiale ne sont tout de même pas négligeables, en particulier pour les pays les moins développés. Le représentant local de la Banque mondiale y a probablement plus de pouvoir que le ministre des finances, et applique, quelques fois très bêtement, les doctrines de la Banque mondiale. Le rapport pourrait donc changer les pratiques quotidiennes dans certains pays.

Cependant, ce rapport est tout de même extrêmement timide, et ne s'intéresse absolument pas aux fluctuations des marchés. La raison en est que, au fond, la Banque mondiale ne sait pas comment s'y prendre, et c'est bien cela qui est quand même un peu ennuyeux. Il est certain qu'un minimum de commerce mondial est nécessaire. Mais a-t-on besoin d'avoir à échanger plus de 10 % de la production mondiale ? Cela n'est pas si évident. On pourrait discuter l'idée de Ferdinando Galiani. Celui-ci considérait

comme tout à fait justifié le commerce de crème de lait et d'huile d'olive entre Normands et Provençaux, parce qu'on ne produit pas de crème en Provence, ni d'olive en Normandie. Alors, des différences de prix assez constantes établissent le commerce sur des bases régulières et stables. Mais, dit-il, pour les céréales, c'est bien différent, car on peut en produire partout. Les différences de prix sont donc temporaires, de sorte qu'une cargaison qui est supposée valoir une fortune au départ peut, à l'arrivée, du seul fait des délais de route, ne plus pouvoir être vendue. Alors, remarque Galiani, dans ce commerce-là, on peut perdre sa chemise comme devenir un nabab. Il n'est pas sûr que cela doive être encouragé.

Frédéric Courleux

L'accord agricole du cycle de l'Uruguay a établi une discipline collective en matière de politiques agricoles pour limiter les pratiques non coopératives ou pernicieuses de certains acteurs du commerce international. Peut-on imaginer qu'un prochain accord multilatéral puisse véritablement organiser une gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire ?

Stéphane Le Moing

La crise a souligné le besoin de construire une approche commune au niveau international, à commencer par la construction d'une expertise commune dans le domaine alimentaire sur le modèle du GIEC. La deuxième dimension de cette approche commune doit être la reconnaissance du caractère stratégique des politiques agricoles. Un débat international est nécessaire pour tenter de définir une zone de consensus en matière de recommandations politiques relatives à la sécurité alimentaire, sans toutefois restreindre l'angle de vue à celui de la libéralisation du commerce comme cela a été le cas jusqu'à présent. Un véritable lieu d'échange est nécessaire à côté des négociations du *Doha round*. Et même si l'on en reste aux déclarations politiques, il est essentiel de

camper dans le débat la sécurité alimentaire, qui ne doit pas être un faux argument pour introduire des politiques protectionnistes nuisibles aux pays en développement. La sécurité alimentaire doit être un thème prioritaire sur lequel investir et à articuler avec les autres dimensions des politiques publiques.

Jean-Christophe Bureau

Il est difficile d'avoir confiance en la capacité de la communauté internationale à aborder les règles de gouvernance, et ce du fait de deux obstacles. Chacun va jouer selon son propre intérêt, et l'on ne voit pas très bien quel sentiment altruiste ferait que l'on ne profite pas des efforts des autres pour faire du *free riding*. On touche par ailleurs à des questions complexes. Les stocks mondiaux régulateurs pourraient être une très bonne piste, mais il y a quand même une multitude de possibilités de mise en œuvre pouvant

conduire à leur échec. Au-delà des volontés individuelles et politiques, se posent donc des questions de faisabilité.

« ... *Un débat international est nécessaire pour tenter de définir une zone de consensus en matière de recommandations politiques relatives à la sécurité alimentaire, ... La sécurité alimentaire doit être un thème prioritaire sur lequel investir...* »

Stéphane Le Moing

Quant aux perspectives relatives aux accords multilatéraux, il n'est pas normal qu'il y ait des exigences en matière de baisse des droits de douane sans qu'il n'y ait d'interdiction relative aux taxes à l'exportation. Si l'on est dans un paradigme de chocs exogènes, ceci doit être à intégrer dans un accord de Doha, s'il y en a un jour. Mais en pratique, cela risque d'être difficile à imposer en cas de hausse subite des prix intérieurs.

Stéphane Le Moing

En allant au-delà des bonnes volontés, des souhaits de comportements coopératifs, le désordre des réponses face à la crise de 2007 soulève la question de la capacité de la communauté internationale à gérer ce type de situation. Interdire les taxes à l'export est un peu court face à la situation politique à laquelle ont été confrontés les gouvernements. Il faut arriver à offrir à ceux-ci des alternatives crédibles, non seulement pour les pays en développement ou émergents,

mais aussi pour l'Union européenne. Nous avons réellement besoin d'expertise et d'un réinvestissement politique sur ces questions.

Le rôle du dollar dans les interactions entre crise alimentaire et crise économique renvoie par ailleurs plus largement à la manière dont les questions de distorsion dans les échanges doivent être appréhendées. Il y a un réel « angle mort » du débat international sur ces enjeux aujourd'hui. Alors que l'on discute de tarifs ou de subventions qui souvent jouent simplement à la marge, il y a des variations monétaires imprévues d'une grande amplitude. Les efforts déployés pour construire une économie compétitive sont vains si l'on est confronté à une dévaluation de 20 %, 30 % d'une monnaie concurrente. De même, nous mesurons mal encore aujourd'hui les véritables enjeux liés aux « accaparements fonciers ». Penser des règles du jeu internationales est aussi nécessaire pour ce type d'investissements. La pire des solutions serait de laisser ces phénomènes à la merci de rapports de force.

Frédéric Courleux

Le fait que la demande non alimentaire soit inélastique du fait des mandats d'incorporation fixes de biocarburants est parfois mis en avant comme un problème. Est-ce que, dans le cadre d'une gouvernance mondiale, il n'y aurait pas la possibilité de chercher à instrumenter les politiques des biocarburants, de façon à les ajuster en fonction des prévisions d'évolution des stocks ?

Stéphane Le Moing

Il est difficile de répondre en l'absence d'une expertise sur le sujet. Si cela devait être une piste d'action, il s'agit vraiment d'un domaine pour lequel il est justement nécessaire d'avoir, sinon un consensus, au moins une expertise qui puisse montrer s'il s'agit d'une voie sérieuse, et si c'est le cas, dans quelles conditions et modalités.

Jean-Christophe Bureau

Les politiques des biocarburants *via* des mandats d'incorporation présentent énormément d'avantages au niveau national par rapport à un système de subventions, en premier lieu

du point de vue budgétaire. Et il peut être acceptable que le consommateur d'essence finance ce système si l'on considère qu'il ne contribue pas aujourd'hui suffisamment au vu de toutes les externalités qu'il induit. Cependant, ces mandats rendent la demande plus inélastique encore que la demande alimentaire. Certes, en juin 2008, les prix du maïs étaient tellement élevés que des usines d'éthanol ont été fermées. Mais en présence de mandats fixes, il faut produire les quantités de biocarburants quels que soient les prix. La piste de mandats plus flexibles est alors à envisager...

Jean-Marc Boussard

La fixité des mandats d'incorporation est effectivement absurde, et la même erreur a été faite avec les droits de douane. Les droits de douane fixes sont d'une absurdité totale, puisque justement, ils perdent une grande partie de leur intérêt. Si les prix sont très hauts, il n'y a aucune raison de mettre des droits de douane, bien au contraire. S'ils sont bas, il est évident qu'il en faut pour maintenir les prix intérieurs à un niveau raisonnable.

Frédéric Courleux

L'intérêt de disposer de « filets de sécurité » contre des marchés structurellement instables semble maintenant largement admis. S'agissant des prix d'intervention, sur quels critères et à quels niveaux doivent-ils être établis ?

Stéphane Le Moing

Effectivement, politiquement, et même économiquement, il y a un besoin de régulation et des voies de compromis doivent pouvoir être trouvées. Premièrement, pour des raisons ne serait-ce que budgétaires, toute intervention publique – que nous souhaitons maintenue – est et demeurera plafonnée.

Ensuite, l'idée est de confier une part plus importante de la régulation aux opérateurs économiques eux-mêmes, d'où notamment l'idée de contractualisation. Elle n'est pas nécessairement évidente à mettre en œuvre en pratique, mais il faut trouver les moyens d'amener les acteurs à gérer d'une façon

plus coopérative l'ensemble de la chaîne de valeur, et à lisser les prix sans pour autant qu'ils ne soient déconnectés des réalités économiques. Il faut donc aboutir à une répartition des tâches entre ce qui doit relever de la couverture individuelle et de filets de sécurité publics, notamment en jouant sur les franchises. Au-delà d'un certain niveau de risque, aucun système privé, que ce soit d'assurance ou auto-couverture ne peut résister à des chocs trop élevés. Il y a donc besoin de compléter le système privé au-delà d'un certain seuil par une intervention publique.

Enfin, il est politiquement nécessaire de garder la possibilité d'intervenir, dans des situations extrêmes. Il s'agirait d'une clause « de sauvegarde », renvoyant à des mécanismes *ad hoc*, tels que ceux mis en œuvre lors de la crise de l'ESB ou des mécanismes de solidarité. Sur ces différentes bases, il doit être possible de trouver un mécanisme qui permette à la fois la régulation et nous prémunisse contre les risques de dérives que l'on a pu connaître dans le passé.

Jean-Christophe Bureau

Pour que l'intervention ne reste qu'un filet de sécurité et ne se traduise plus par l'accumulation d'excédents, il faut que le mécanisme serve le moins souvent, donc que les prix d'intervention ne soient pas trop hauts. Ceci étant dit, le peu d'intervention qui demeure est déclenché seulement pour des prix très bas aujourd'hui.

Frédéric Courleux

Mais quels liens peut-on établir entre le niveau des prix d'intervention et des coûts de production variables ou fixes ?

Jean-Marc Boussard

Soit les prix de sécurité sont trop bas et ne servent à rien, soit ils sont trop hauts et

conduisent à une situation de surproduction. Cette histoire de filets de sécurité, c'est uniquement médiatique.

Jean-Christophe Bureau

Il y a peut-être des sources d'inspiration à trouver à partir du système ACRE aux États-Unis, avec l'utilisation de moyennes mobiles olympiques par exemple, ce qui pourrait éviter les dérapages budgétaires. Cependant, il ne s'agirait alors que d'un lissage des fluctuations de court terme.

Frédéric Courleux

Les États-Unis font généralement preuve de plus de pragmatisme que la vieille Europe. Confrontés également à la crise laitière, des discussions sont en cours pour mettre en place un système de maîtrise de l'offre dynamique en supplément des mesures déjà à l'œuvre (fixation

« ... si le prix est garanti à un niveau fixe et rémunérateur à un moment donné, il y aura forcément des excédents. En réalité, l'erreur majeure qu'ont fait tous les politiques depuis 1930 a été de croire qu'on pouvait garantir les prix sans s'occuper des quantités... » Jean-Marc Boussard

du prix payé au producteur, aides couplées et aides découplées, promotion des exportations, double quota en Californie, assurances subventionnées etc.) alors que l'Europe poursuit sur la voie du démantèlement de sa politique laitière. Sous quelles conditions et pour quels types de production le recours à des instruments de maîtrise de l'offre (jachère, droits à produire etc.) peut-il être envisageable ? Dans l'optique de la suppression des subventions à l'exportation, quels autres instruments peut-on mobiliser pour rendre opérationnel les « filets de sécurité » sans courir le risque de dérives budgétaires ?

Jean-Marc Boussard

Il existe des façons adroites d'intervenir. Si l'on admet l'hypothèse que les fluctuations sont de type endogène, et de type *cobweb*, si les prix sont garantis, il y aura toujours des excédents. Si une technique est rentable sur un hectare, il n'y a pas de raison de ne pas la faire sur cinq cents millions d'hectares. Par conséquent, si le prix est garanti à un niveau fixe et rémunérateur à un moment donné, il

y aura forcément des excédents. En réalité, l'erreur majeure qu'ont faite tous les politiques depuis 1930 a été de croire qu'on pouvait garantir les prix sans s'occuper des quantités.

Je suis convaincu qu'il faut garantir les prix, mais il faut en même temps limiter cette garantie à des quantités inférieures à la consommation intérieure du pays en cause. Pour le reste, on peut très bien faire jouer un marché mondial, en particulier si ce marché mondial est régularisé par un nombre suffisant d'agents qui acceptent de jouer sur ce système de quotas intérieurs. Les modèles que j'ai montrés bien que l'on régularise alors en même temps les prix extérieurs. La régularisation n'est pas complète certes, mais les fluctuations sont réduites. Et il n'est pas indispensable que tout le monde mette en place un tel système, il suffit qu'un minimum de production soit garanti dans le monde pour être à peu près sûr que les marchés mondiaux ne fluctueront pas d'une façon déraisonnable.

Stéphane Le Moing

La suppression de la gestion l'offre dans le secteur laitier est un grand défi politique dans la mesure où l'on s'interroge sur ce que l'on aurait fait par exemple dans la crise actuelle en l'absence de quotas. La France, à travers sa gestion des quotas très restrictive, a assuré une partie de la régulation de l'offre sur le marché européen. Cela a compensé dans une certaine mesure l'augmentation de la production en Allemagne. Si la France n'avait pas joué ce rôle délibérément, les déséquilibres du marché auraient probablement été plus importants. On sait bien cependant qu'un système contraignant de maîtrise de l'offre ne correspond plus à un consensus politique en Europe. Cependant, l'idée d'abandonner toute gestion de l'offre compte tenu du rôle *in fine* positif qu'elle a eu dans la régulation des marchés nous renvoie quand même à la nécessité de trouver d'autres outils de régulation. Nous nous tournons alors du côté des économistes.

Jean-Marc Boussard

Je n'arrive pas à comprendre pourquoi tout le monde croit que la gestion de l'offre est

dépassée, et en particulier pourquoi certaines organisations agricoles continuent de vouloir libéraliser les marchés. Cela prouve à quel point les agriculteurs sont capables de se tirer dans les doigts de pieds !

Jean-Christophe Bureau

Les thèses selon lesquelles il faut plus de régulation par les quantités ne vont pas trouver un grand écho au niveau européen. Parmi les syndicats agricoles en France, seule une partie de la gauche paysanne défend un projet passant par des prix plus élevés et des quotas généralisés à toutes les productions. Ce projet a la qualité de la cohérence, par rapport aux organisations qui demandent des prix élevés sans indiquer comment ils comptent y parvenir. Mais je ne vois pas de relais en Europe pour une politique plus axée sur les quotas.

Jean-Marc Boussard

Effectivement, étant donné l'état des idées actuellement, la généralisation des quotas n'est pas à la mode. Mais cela ne signifie pas qu'elle n'est pas pertinente. Je persiste à penser que c'est au contraire la seule solution raisonnable, qui n'est d'ailleurs pas contradictoire avec un rôle tout à fait significatif donné au marché pour ajuster les quantités marginales.

Je pense par exemple à des systèmes de doubles quotas, comme c'était autrefois le cas pour le sucre : on aurait un quota de type « A » pour des quantités nettement inférieures à la consommation nationale garantissant un minimum de production, évitant de se retrouver dans une situation où elle serait insuffisante, et un quota de type « C » (ou un « hors quota »), une quantité que les producteurs produisent et vendent comme ils veulent à leurs risques et périls. On est alors pratiquement sûrs d'avoir au moins la quantité sous quota, voire plus. Fixer les quantités garanties inférieures à la consommation intérieure permet d'éviter de « casser le marché » international. Aucun reproche ne peut être fait à ce système, les quantités offertes sur le marché international étant vendues au coût marginal.

Jean-Christophe Bureau

D'une part, ce mécanisme de quotas à double prix ne résout pas la question qu'une stabilisation interne des prix reporte les coûts sur le reste du monde. D'autre part, l'OMC considère ce système comme des subventions. L'argumentaire se défend peut-être juridiquement, mais pas économiquement. L'argument implicite est que les coûts fixes sont couverts par la partie subventionnée, pour laquelle le prix est plus élevé. Si ceci peut être vrai à court terme, il n'y a aucune raison de se placer en dehors du coût fixe de long terme minimisé. L'origine de cette jurisprudence se trouve dans le premier panel lait États-Unis/Canada. Tout nouveau panel s'appuie sur cette jurisprudence de subvention croisée. Dans la jurisprudence OMC, le terme de « subvention » repose sur des définitions discutables d'un point de vue économique.

Jean-Marc Boussard

C'est pour cela qu'il faut absolument dénoncer le traité de Marrakech !

Jean-Christophe Bureau

La jurisprudence peut évoluer. Mais cela n'éliminera pas un des effets indésirables des quotas qui est la capitalisation du droit à produire, intrinsèque aux quotas, dans un actif. Au total, un quota va surtout soutenir le propriétaire du quota, plus que l'agriculteur, et pénaliser les nouveaux entrants. La régulation par les quantités a des avantages mais aussi des inconvénients.

Frédéric Courleux :

Il est tout de même possible de limiter la patrimonialisation et les Allemands ont développé des instruments intéressants à cet effet.

Jean-Marc Boussard

C'est alors que le marché peut être très utile. Il est nécessaire qu'il y ait un marché des quotas, et si les prix y sont trop élevés, le rôle de l'État est alors de diminuer le prix garanti.

Jean-Christophe Bureau

L'allocation initiale du quota est aussi un sujet complexe.

Jean-Marc Boussard

Le système des enchères peut être utilisé, comme c'est le cas par exemple dans le cas des licences de téléphonie UMTS⁶.

Jean-Christophe Bureau

Des enchères peuvent effectivement être utilisées, mais cela voudrait dire que l'on demande à chaque agriculteur d'acheter un droit à produire. Politiquement cela semble difficile. On a toujours fait du *grandfathering*, c'est-à-dire accordé des quotas en fonction de productions passées, ce qui reste injuste car si l'on crée un marché de quotas, on accorde par cette allocation initiale une richesse sur des bases qui sont contestables, en particulier vis-à-vis des nouveaux entrants.

6. *Universal Mobile Telecommunication System.*

Recommandations aux auteurs

● Format

Les manuscrits sont présentés sous Word ou Writer en police de taille 12. Ils ne dépassent pas 50 000 signes espaces inclus, y compris tableaux, graphiques, bibliographie et annexes.

Sur la première page du manuscrit doivent figurer :

- le titre de l'article ;
- le(s) nom(s) de(s) auteur(s) et leur(s) institution(s) ;
- le résumé de l'article (800 signes espaces compris) en français et en anglais ;
- trois à six mots-clés en français et en anglais.

Toutes les sources des chiffres cités doivent être précisées. Les sigles doivent être explicités. Lorsque l'article s'appuie sur une enquête, des traitements de données, etc., un encadré présentant la méthodologie est souhaité. Pour une meilleure lisibilité, les notes de bas de page doivent être limitées en nombre et en longueur.

Les références bibliographiques sont présentées ainsi :

- a** - Dans le texte ou les notes, chaque référence citée est constituée du nom de l'auteur et de l'année de publication entre parenthèses, renvoyant à la bibliographie en fin d'article. Par exemple : (Griffon, 2004).
- b** - À la fin de l'article, les références sont classées par ordre alphabétique d'auteurs et présentées selon les normes suivantes :
 - pour un ouvrage : nom de l'auteur, initiale du prénom, année, *Titre d'ouvrage*, ville, maison d'édition ;
 - pour un article : nom de l'auteur, initiale du prénom, année, « Titre d'article », *Revue*, n° de parution, mois, pages.

● Procédure

Tout texte soumis est lu par au moins 3 membres du comité de rédaction. Deux rapports écrits rédigés par un des membres du comité de rédaction et par un expert extérieur sont transmis aux auteurs. La décision de publication est prise collectivement par le comité de rédaction. Tout refus est argumenté.

Les manuscrits sont à envoyer, en version électronique uniquement, à :

- Pierre Claquin, secrétaire de rédaction : pierre.claquin@agriculture.gouv.fr
- Bruno Héroult, rédacteur en chef : bruno.herault@agriculture.gouv.fr

● Droits

En contrepartie de la publication, l'auteur cède à la revue *Notes et Études Socio-Économiques*, à titre exclusif, les droits de propriété pour le monde entier, en tous formats et sur tous supports, et notamment pour une diffusion, en l'état, adaptée ou traduite. À la condition qu'il demande l'accord préalable à la revue *Notes et Études Socio-Économiques*, l'auteur peut publier son article dans un livre dont il est l'auteur ou auquel il contribue à la condition de citer la source de première publication, c'est-à-dire la revue *Notes et Études Socio-Économiques*.

Notes et études socio-économiques

Tous les articles de Notes et Études Socio-Économiques sont téléchargeables gratuitement sur :

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique **Publications > Notes et études socio-économiques**

<http://agriculture.gouv.fr/centre-d-etudes-et-de-prospective>

- Rubrique **Publications du CEP > Notes et études socio-économiques**

Abonnement à l'alerte électronique en envoyant un message à l'adresse :

revue-nee@agriculture.gouv.fr avec le sujet « **abonnement** »

Notes et études socio-économiques

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche,
de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire
Secrétariat Général

Service de la Statistique et de la Prospective
Centre d'études et de prospective

Renseignements :

Centre d'Études et de Prospective
12, rue Henri-Rol-Tanguy –
TSA 70007 –
93555 Montreuil sous Bois Cedex

tél. : 01.49.55.43.09

Diffusion :

Service de la Statistique et de la Prospective
Bureau des ventes – BP 32688
31326 – Castanet Tolosan cedex

Vente au numéro : agreste-ventes@agriculture.gouv.fr
fax : 05.61.28.93.66

Abonnement : tél. : 05.61.28.93.05