

Quand agriculture se conjugue avec régulation

Thierry POUCH
Pôle économie et politiques agricoles

L'effervescence qui s'est emparée des marchés agricoles entre la fin de l'année 2006 et le premier semestre 2008, au point de déclencher des « émeutes de la faim » dans une quarantaine de pays en développement, a laissé place ensuite à un reflux conséquent des prix de ces matières premières agricoles. Ce retour de la volatilité des prix en agriculture, mais cela vaut pour le reste des matières premières énergétiques et industrielles pour s'étendre aux marchés financiers, a réhabilité la notion de régulation. Mais que faut-il entendre par « régulation » des marchés ? Un examen approfondi de cette notion indique qu'il faut dépasser l'usage strictement adapté aux seuls mécanismes des marchés. La régulation d'une activité comme l'agriculture est porteuse d'une signification s'inscrivant dans une dimension plus politique de l'agriculture.

La brutale dégradation de la conjoncture économique mondiale à partir de l'été 2007 et surtout au cours du second semestre de l'année 2008, a occasionné une vaste réflexion sur la nécessité, voire l'urgence, de restaurer les mécanismes de régulation dans une économie mondiale qui avait été, depuis les années quatre-vingt, progressivement dérégulée, dans sa triple dimension financière, économique, puis agricole. La crise actuelle agit en quelque sorte comme une sanction à l'égard d'un modèle économique mis en place il y a plus d'un quart de siècle et qui préconisait un effacement régulier mais bien réel de l'intervention de la puissance publique dans les mécanismes économiques et financiers. Le naufrage immobilier dans certains pays, comme les États-Unis, l'Espagne, la Grande-Bretagne ou l'Irlande, les pertes souvent colossales enregistrées par le système bancaire mondial, ont constitué une force de rappel pour des États qui avaient, de près ou de loin, organisé le processus de déréglementation économique et financière. Après une orgie financière ayant conduit au surendettement et à la faillite de certains agents économiques privés, la réaffirmation du rôle du politique, donc de l'État, dans la définition d'un ensemble de mécanismes régulateurs appelés à s'exercer sur les marchés financiers¹. Relativement à la sphère financière et monétaire, la demande de régulation passerait par exemple par l'établissement de nouvelles règles micro et macro-prudentielles, et par une coordination plus optimale des marchés, supervisée par des institutions internationales profondément renouvelées.

Le secteur agricole, pris à son tour dans la bourrasque, n'échappe manifestement pas à cette impérieuse nécessité de revenir à, ou d'inventer de nou-

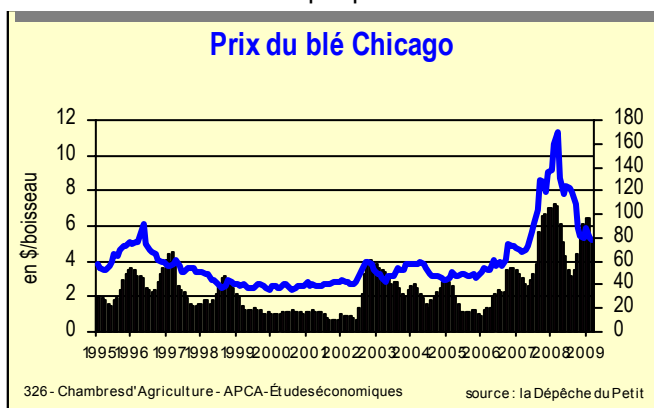
velles modalités de stabilisation des marchés sur lesquels les productions font l'objet d'un échange. La crise alimentaire qui suivit celle de la sphère financière, et qui s'est caractérisée dans un premier temps par une hausse violente des prix mondiaux des matières premières agricoles, puis par un repli généralisé de ces mêmes prix, a amplifié ce besoin d'une réhabilitation non seulement de l'idée de régulation en économie agricole, mais également de rechercher les instruments adéquats d'une nouvelle régulation pour des marchés agricoles en pleine évolution. L'investigation est d'autant plus légitime que, outre le retour de la volatilité des prix agricoles, la crise actuelle a des répercussions sur le secteur agricole.

Retour de la volatilité des prix agricoles et légitimité d'une régulation

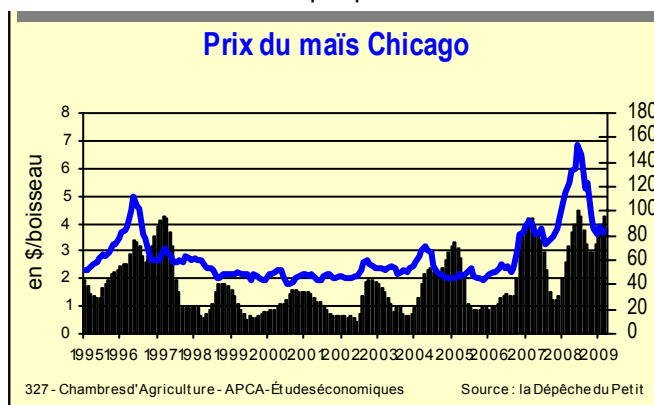
Les marchés agricoles ayant des caractéristiques particulières (rigidités de la demande et de l'offre notamment), l'instabilité qui y règne peut devenir chronique et appeler à une régulation réductrice du risque propre au fonctionnement de tels marchés. Depuis l'été 2007, les marchés des matières premières agricoles sont entrés dans une phase de turbulences. Aux périodes de hausse ont succédé les moments de baisse des cours mondiaux, en particulier pour les principales productions végétales. L'amplitude des variations des prix a été importante en un laps de temps très court, à en juger par l'indicateur de Bollinger (graphiques 1 et 2, sur lesquels l'amplitude peut être comprise entre 80 et 110% selon la production). Dans la mesure où le prix qui se forme sur un marché est un vecteur de transmission de l'information entre des producteurs qui ont des volumes à produire

et des consommateurs qui expriment des besoins économiques, tout processus conduisant à une volatilité accrue des prix peut provoquer une divergence sérieuse entre ces prix et les coûts de production. Que les prix s'écartent des coûts de production pour s'en rapprocher par la suite, et ce sont les décisions d'investissement et d'achats d'intrants des agriculteurs et des acteurs situés en amont et en aval qui s'en trouveront altérées par manque de lisibilité économique. De plus, l'impact de la volatilité des prix est porteuse de perturbations dans la formation du revenu agricole. C'est d'ailleurs la définition même de la volatilité des prix sur un marché, puisqu'elle se traduit par une succession de gains et de pertes pour les agents intervenants sur ce marché. Dans le cas du secteur agricole, c'est précisément l'évaluation de la perte de revenu qui occasionne une demande d'intervention de l'État.

Graphique 1



Graphique 2



Afin de limiter les préjudices économiques occasionnés par la volatilité des prix agricoles, l'idée de régulation a effectué son grand retour, alors qu'au cours des quinze dernières années ce fut plutôt la dérégulation des marchés qui s'était *ad nauseam* imposée. De ce point de vue, la crise en général et celle des matières premières agricoles en particulier ont pris en défaut les croyances des économistes les plus engagés sur la voie du laissez-faire, et selon lesquelles les marchés pouvaient s'autoréguler. À la différence des années soixante-dix où les prix des ma-

tières premières agricoles avaient connu des hausses conséquentes suivies de reculs mais où les mécanismes de la PAC constituèrent des protections réelles pour les producteurs européens, les fluctuations actuelles sont de moins en moins amorties par les politiques agricoles qui, telles la PAC – et cela à l'exception du cas américain sur lequel nous reviendrons plus loin –, font progressivement l'objet d'un démantèlement². Réguler un marché signifierait alors réduire *ex ante* l'amplitude des fluctuations des prix tout en garantissant le revenu de l'entreprise agricole (nous excluons ici volontairement la nécessité d'une prise en charge publique du risque pour causes d'aléas climatiques ou de crises sanitaires, intervenant nécessairement *ex post*³).

Un inventaire exhaustif des outils de régulation dépasserait les limites de ce document. Rappelons malgré cela que ces outils se déclinent selon que l'on parle des prix ou des revenus, et que l'on se situe à l'échelle microéconomique (l'entreprise), mésoéconomique (la filière) ou bien macroéconomique (les pouvoirs publics). Pour une exploitation (entreprise) agricole, la gestion des fluctuations de prix peut revêtir la forme d'une contractualisation avec les transformateurs, d'un stockage permettant d'étaler les ventes, d'un recours aux marchés à terme, voire d'une politique de différenciation de la production, ou encore de dispositifs d'assurance-revenus. Au niveau de la filière, la démarche régulatrice s'inscrit dans une perspective essentiellement quantitative (quotas, stocks, contrats d'approvisionnement à l'instar d'une pratique répandue au Québec...). Enfin, à l'échelle des pouvoirs publics, l'établissement d'instruments de prix (stabilisation du revenu d'une année sur l'autre, paiements contra-cycliques ou garanties de chiffre d'affaires comme dans le cadre du *FCEA* américain 2008-2012, prix de soutien...) sera envisagé. Quant à la stabilisation du revenu agricole, elle pourra passer par exemple par des dispositifs du type assurances-récoltes ou dotations bancaires pour aléas.

La panoplie des instruments de régulation apparaît par conséquent diversifiée et suffisamment souple pour que les pays exposés aux risques de marché puissent en faire un usage adapté à leurs besoins de régulation et répondre ainsi à la demande d'« assurance » ou de protection exprimée par les producteurs. C'est ce qui explique la variété des dispositifs nationaux, y compris au sein de l'UE à 27⁴. Mais à la faveur des réformes de la *Politique Agricole Commune*, certains de ces instruments seraient remis en cause dans leur légitimité et leur efficacité, comme en témoigne le cas des quotas laitiers, appelés à disparaître à l'horizon 2015. La conséquence logique de ce retrait progressif des instruments de régulation propres à la PAC (prix garanti, organisations de marchés, stocks publics d'intervention, demain peut-être la préférence communautaire...) au profit d'un renforcement du découplage et du deuxième pilier, est d'avoir fait émerger des solutions alternatives, souvent d'ordre privé ou dans le champ de l'interprofession, connues sous

l'appellation « gestion des risques » en tant que forme particulière de régulation de l'activité agricole.

Quel rôle pour l'État ?

La notion et les pratiques de gestion des risques appellent toutefois plusieurs commentaires. Outre que chacun des instruments aptes à couvrir les risques *ex ante* et plus particulièrement ceux engendrés par les fluctuations de prix comporte des avantages et des inconvénients, la gestion de ces risques serait donc du ressort de l'agriculteur, lequel, par la souscription de contrats d'assurance (versements de primes), apparaîtrait comme le seul pilote de son niveau d'exposition aux risques de prix et de marché. On imagine mal cependant que l'État puisse se désengager d'une telle procédure de gestion des risques. Son intervention, même indirecte, demeurera indispensable, notamment au regard des fondements juridiques des outils de gestion des risques, et des aides fiscales pouvant accompagner la gestion des risques. L'État veillera toutefois à ne pas s'exposer aux récriminations de l'OMC⁵. Mais ce que contient le développement des procédures de gestion des risques, c'est une tendance à l'individualisation des comportements économiques qui est susceptible de s'enclencher, annihilant du même coup toute idée de politique commune, prise au sens de dispositifs publics institutionnalisés visant à accroître la production et le revenu des agriculteurs afin de concourir au progrès général de la société. Enfin, des instruments, fort anciens puisque certains remontent au XIX^{ème} siècle, du type « marchés à termes » peuvent s'avérer porteurs de dérives spéculatives préjudiciables à la stabilité des marchés agricoles, dans la mesure où des opérateurs étrangers à la sphère de la production agricole peuvent se placer sur de tels marchés, et spéculer sur les prix via les contrats. Sur ce point, il semblerait que la croissance du nombre de contrats passés sur les marchés à termes agricoles à partir de 2007 ait constitué un facteur aggravant à la hausse des cours mondiaux de matières premières agricoles durant près d'un an, les denrées agricoles étant devenues peu à peu des actifs financiers comme les autres⁶.

Au sens strict, la régulation des marchés agricoles se situerait donc au-delà de la simple gestion des risques et de l'outillage qui lui est assorti. Elle s'inscrit dans une vision plus globale, mêlant le politique et l'économique, une vision de ce qu'est ou pourrait être le rôle du secteur agricole dans une économie mais aussi au sein de la société, notamment au regard du principe de souveraineté alimentaire dont on admet encore assez mal selon nous l'importance dans un climat géopolitique et géoéconomique des plus incertains. Sur ce registre, rappelons que, dès le XVIII^{ème} siècle, au moment même où l'économie prend son essor en tant que discipline autonome, la question du

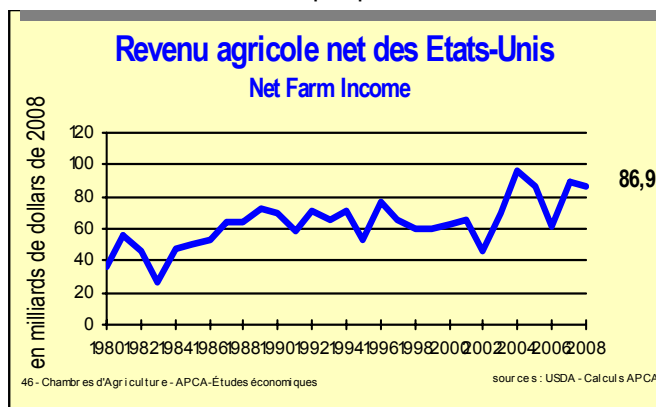
statut de la production agricole est posée. Elle oppose le célèbre courant physiocratique, autour de François Quesnay, pour qui l'agriculture, en tant que secteur créateur de richesses, ne pouvait être contrôlée par l'État sous peine de voir diminuer l'accroissement des richesses, à des auteurs comme le non moins célèbre Abbé Galiani, selon qui, puisqu'ils sont des biens de subsistance, les biens agricoles relèvent fondamentalement de la raison d'État⁷.

La régulation impliquerait donc une pluralité d'acteurs économiques (agriculteurs, industriels du machinisme, des engrais, de la transformation, des consommateurs...) dont les aspirations, les comportements et leurs conséquences n'apparaissent pas naturellement compatibles entre eux. Le rôle d'une régulation étatique des marchés agricoles serait précisément de garantir cette compatibilité, cette mise en commun d'un objectif dépassant le seul cadre de l'exploitant agricole pris individuellement. C'est ce qu'historiquement la PAC et les Lois d'orientation agricole de 1960-62 avaient réussi à construire. À la faveur de la crise actuelle et de la résurgence de la volatilité des prix agricoles, certaines voix se font entendre pour appeler à une restauration de mécanismes régulateurs propres à l'« ancienne » PAC (restitutions aux exportations pour des productions comme les viandes porcine ou de volaille, stocks publics régulateurs, prix d'intervention...). Une telle posture sera perçue à l'évidence comme intenable aux yeux des experts de la Commission européenne voire de l'OMC, considérant que, face à l'internationalisation croissante des marchés agricoles, le cloisonnement de l'agriculture européenne et les distorsions de concurrence induits par la PAC ont démontré leurs limites. Désormais, le système économique tel qu'il fonctionne peut absorber les biens de subsistance et les soumettre aux lois de la mondialisation. L'expérience récente du retour de la volatilité a toutefois constitué un test grandeur nature ayant montré que les prix agricoles, s'ils peuvent être effectivement élevés et donc rémunérateurs sur un laps de temps plus ou moins long, finissent par se retourner à la baisse, brouillant d'une part l'horizon décisionnel des producteurs et altérant d'autre part la formation de leurs revenus.

C'est sur ce dernier point qu'il convient sans doute d'insister pour prendre la pleine mesure de ce qui sépare désormais la politique agricole américaine de son homologue européenne en matière de régulation de l'activité agricole. Si la première a pu dans le passé constituer une source d'inspiration pour la seconde, le divorce est désormais consommé. L'expérience du démantèlement de l'interventionnisme agricole aux États-Unis, par la voie du découplage des aides, fut douloureusement ressentie par les producteurs. Intervenant en pleine crise asiatique de 1997-98, l'Asie étant une région privilégiée pour les exportations agricoles et alimentaires, le vote et l'application du *Farm Bill* 1996 occasionnèrent un repli conséquent du revenu agricole américain, puisque, expor-

tant moins, les instruments de régulation ayant été fortement assouplis, ne pouvaient plus jouer leur rôle d'amortisseur de la crise (graphique 3). Le choc ne fut absorbé qu'à la faveur d'aides d'urgence, et surtout de l'élaboration du *Farm Security and Rural Investment Act* de 2002-2007 dont la principale innovation fut le versement des paiements contra-cycliques. Avec la promulgation du *Food, Conservation and Energy Act* de 2008-2012 (*FCEA*), l'objectif de la préservation du revenu agricole américain est à nouveau et clairement affiché – sans négliger le fait que, face à une demande mondiale appelée à croître, les États-Unis doivent définir une stratégie d'offre de nature à répondre à ce surcroît de demande –, et ce au triple mépris du veto présidentiel, du déficit budgétaire et des règles de l'OMC. Dans une économie mondiale en proie à une plus grande volatilité des prix agricoles, les États-Unis continuent à croire en la légitimité et en l'efficacité de l'intervention de la puissance publique, fédérale en l'occurrence.

Graphique 3



L'idée de régulation aux États-Unis, pour paradoxale qu'elle soit pour un pays dont la croyance envers la libre entreprise demeure intacte, apparaît par conséquent indissociable de celle de la garantie de revenu. Si ce n'est pas à proprement parlé une « régulation du marché », mais plutôt une « régulation du revenu », le degré d'implication de l'État est sans commune mesure avec celui distinguant l'UE depuis le début des réformes de la PAC. Outre que le *FCEA* a reconduit dans leur ensemble les principaux outils d'intervention, notamment les prix directeurs (paiements directs, prix d'objectif et prix minimum garanti), le volet « gestion des risques » n'est en réalité qu'un dispositif de garantie de revenu (programmes SURE et surtout ACRE, présenté et fonctionnant comme une garantie publique du chiffre d'affaires de l'exploitant agricole).

Entraînées dans le sillage des réformes de la PAC, l'idée et la pratique de la régulation en agriculture se diluent progressivement au sein de l'UE. Cette dilution arrive au plus mauvais moment, c'est-à-dire dans une phase de crise aiguë de l'économie mondiale qui exigerait de la part des autorités européennes et des États qui les composent, qu'elles en-

voient des signaux permettant de rendre plus lisible le devenir des agriculteurs européens, et français plus spécifiquement, celui de 2013 et au-delà. Au lieu de cela, elles dérèglent, elles découplent, elles substituent, pour faire de la PAC une peau de chagrin dont le fil conducteur est manifestement la « renationalisation », et le mot d'ordre « l'environnement »⁸.

Défaillances du marché, fluctuations des prix, mouvements erratiques du revenu, augmentation du nombre de mal nourris dans le monde, échec retentissant du processus d'élaboration d'une gouvernance commerciale mondiale, autant de facteurs à l'origine desquels s'impose une réhabilitation des politiques agricoles. L'Union européenne a choisi une voie différente, ou plutôt effectué un pari. Gageons que ce pari ne soit pas annonciateur de la fin de la PAC.

1 Sur les enseignements à tirer de la crise, consulter A. Brender et F. Pisani [2009], *La crise de la finance globalisée*, éditions La Découverte, coll. « Repères ». Lire également CNUCED [2009], *The Global Economic Crisis : Systemic Failures and Multilateral Remedies*, Nations Unies, Genève.

2 Pour une mise en perspective historique et une comparaison des périodes de flambée des prix agricoles, lire M. Peters, S. Langley et P. Westcott [2009], « Agricultural Commodity Price Spikes in the 1970s and 1990s », *Amber Waves*, USDA, ERS, vol. 7, n° 1, March, p. 16-23.

3 Sur les mécanismes de régulation en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments, lire S. Marette [2009], « Quels instruments économiques de régulation de la qualité ? Marchés et réglementation dans le secteur agroalimentaire », *INRA Sciences Sociales*, numéro 1, janvier, p. 1-4.

4 Les exemples du Canada, des États-Unis, et, au sein de l'UE de l'Espagne, étant régulièrement mis en avant. Une approche comparative de ces dispositifs nationaux se trouve dans J. Cordier [2008], « La gestion des risques en agriculture. De la théorie à la mise en œuvre : éléments de réflexion pour l'action publique », *Notes et études économiques*, numéro 30, mars, p. 33-71.

5 Le risque étant bien évidemment de faire basculer les aides au financement des primes dans la boîte orange.

6 Lire sur ce point O. Bizimana et I. Job [2008], « Flambée des cours des matières premières agricoles : le poids de la crise financière et des investisseurs », *Éclairages*, numéro 125, septembre, Direction des études économiques du Crédit Agricole, p1-7.

7 Le lecteur curieux se reportera à F. Galiani [1770], *Dialogues sur le commerce des bleds*, éditions Fayard 1984.

8 Sur le processus d'écologisation de la politique agricole européenne, consulter C. Deverre et C. de Sainte-Marie [2008], « L'écologisation de la politique agricole européenne. Verdissement ou refondation des systèmes agroalimentaires ? », *Revue d'études en Agriculture et Environnement*, 89-4, p. 83-104.

APCA

9 avenue George V
75008 PARIS

Rédaction : Thierry POUCH — thierry.pouch@apca.chambagri.fr
Réalisation : Colette RENAUD — Graphiques : Chantal ROVELLI —
PEPA — Références et études économiques
<http://paris.apca.chambagri.fr/repeco> —
rubrique : « Publications » - « Monde »