



**L'INTERVENTION DE L'ÉTAT  
EN AGRICULTURE :  
TOUJOURS PERTINENTE AU 21<sup>E</sup> SIÈCLE?**

PRÉSENTÉ À  
L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

SOMMAIRE DU RAPPORT FINAL

OCTOBRE 2015



## RAPPORT PRÉSENTÉ À

L'Union des producteurs agricoles

## ÉQUIPE DE RÉALISATION

Responsable du mandat

Catherine Brodeur

Réalisation du mandat

Catherine Brodeur  
Frédéric Clerson



## SOMMAIRE

Plus de 75 ans après la première formulation du « problème agricole » (*Farm Problem*), l'agriculture des pays développés a subi de profondes modifications structurelles, sociales et technologiques. Ces mutations ont amené certains économistes agricoles à remettre en question l'existence du « problème agricole ». Ce dernier réfère à un ensemble de caractéristiques de l'offre et de la demande des produits agricoles qui ont pour conséquence une incapacité du secteur agricole à se maintenir au point d'équilibre. Ce déséquilibre constant se traduit par une forte instabilité des prix et un échec répété à fournir à long terme une rémunération stable et suffisante des ressources engagées dans la production. Ce sont ces raisons qui ont amené les différents États à mettre en place des mesures d'intervention destinées à l'agriculture au cours du 20<sup>e</sup> siècle : programmes de crédit agricole, assurances agricoles, subventions sur l'achat d'intrants, mesures de protection aux frontières, gestion des surplus, aides aux exportations, soutien des prix et des revenus, gestion de l'offre, mesures d'encadrement de la mise en marché des produits agricoles, etc. Ces programmes, plus ou moins articulés entre eux selon les pays, visaient notamment à offrir aux producteurs agricoles un filet de sécurité par le moyen d'un environnement plus stable et plus prévisible, favorable à l'investissement et au développement de la production.

Dans un contexte de questionnement de l'intervention de l'État en agriculture, cette étude avait donc pour objectif de revisiter les motifs à l'origine de cette intervention à la lumière des critiques formulées dans la littérature économique, du contexte agricole actuel et des nouveaux risques auxquels le secteur est exposé.

Après examen de la littérature récente sur le sujet, il nous apparaît que les caractéristiques particulières de l'agriculture qui sont à la base du « problème agricole » demeurent encore bien présentes aujourd'hui. Parmi les auteurs consultés, il nous semble qu'aucun ne fait la démonstration que les caractéristiques de l'offre (présence de cycles de production, périssabilité des produits, impacts des conditions climatiques et des ravageurs, fixité et spécificité des actifs, rythme élevé des innovations technologiques) ou de la demande (inélasticité-prix, inélasticité-revenu, structure concurrentielle de la production par rapport à des acheteurs plus concentrés) des produits agricoles n'ont changé de manière significative. Même Gardner (1992), dont le travail est considéré comme la pierre angulaire de la critique du « problème agricole », convient que « les résultats économétriques ont permis d'étayer la thèse de l'existence et, encore plus important, de l'inévitabilité du "problème agricole" » (traduction libre de Gardner, 1992, p. 97). La principale remise en question du « problème agricole » concerne la fin de l'iniquité de revenus entre les ménages agricoles et les ménages non agricoles. En effet, on constate aujourd'hui que, dans plusieurs pays développés, le revenu des ménages agricoles est équivalent, voire parfois supérieur, à celui des ménages non agricoles. Mais ce constat est-il suffisant pour conclure que le « problème agricole » n'est plus? Comme les analyses du revenu agricole incluent par définition l'effet des mesures de soutien à l'agriculture, il nous semble qu'elles contribuent plutôt à démontrer que l'intervention permet de corriger au moins en partie les effets des caractéristiques spécifiques de l'agriculture, mais qu'elles ne permettent pas de conclure que le marché assure une rémunération adéquate des ressources engagées en agriculture. Par ailleurs, la forte proportion des revenus hors ferme des familles agricoles vivant dans des entreprises non constituées en société rend difficile l'évaluation de la parité des revenus agricoles/non

agricoles. Aussi, lorsqu'on regarde le revenu net agricole hors subvention, on constate qu'il est fréquemment négatif et, surtout, excessivement variable. Ainsi, même en reconnaissant le progrès réalisé sur le plan de la parité des revenus, cela ne doit pas faire oublier le fait qu'on observe une augmentation de la volatilité dans un grand nombre de marchés agricoles. Cette volatilité, qui prend la forme d'épisodes de prix très élevés ou très faibles, a un effet déstabilisant et déstructurant autant sur le secteur agricole que sur les autres maillons de la filière agroalimentaire. La crise alimentaire de 2008 a également montré que cette volatilité pouvait également avoir un impact sur les consommateurs, du moins sur les ménages pour qui les achats de produits de base représentent une part importante du revenu familial. Les marchés agricoles témoignent encore aujourd'hui d'une grande instabilité.

Plusieurs exemples tendent à montrer que la volatilité des marchés agricoles a en effet été croissante depuis le début des années 2000, en raison des facteurs sur lesquels les entreprises individuelles n'ont pas de contrôle et pour lesquels elles ne peuvent ni prévoir, ni prévenir, ni pallier. Par exemple :

- La mondialisation des marchés augmente la volatilité des prix et expose les producteurs à des sources de risques supplémentaires sur lesquelles ils n'ont pas ou peu de contrôle, comme les variations de taux de change.
- Les changements climatiques augmentent la fréquence et l'intensité des événements climatiques extrêmes pouvant entraîner des pertes financières très importantes pour le secteur agricole et contribuant à la volatilité des prix.
- Les considérations de biosécurité ont pris une grande importance tant du point de vue des consommateurs et des acheteurs de produits agricoles (recherche de sécurité quant à l'innocuité des aliments) que du point de vue de la production (réduction des risques de propagation des maladies dans les troupeaux et les cultures). Le secteur est exposé aux risques d'une fermeture des frontières ou d'autres débouchés ainsi qu'aux risques de pertes associées aux épisodes de flambées de maladies.

Il existe un courant à l'échelle internationale vers un désengagement de l'État dans la gestion des risques et un plus grand recours aux outils privés de gestion des risques tels que les marchés à terme et la contractualisation. S'il est vrai que ces outils peuvent contribuer à la gestion des risques dans l'entreprise, le marché est encore loin d'offrir un ensemble complet d'outils permettant aux producteurs de se prémunir contre les nombreux risques qui caractérisent le secteur agricole et, notamment, les risques de nature systémique et de long terme. À l'instar d'autres secteurs de l'économie caractérisés par des échecs de marché, il semble bien que l'État doive encore jouer un rôle en agriculture.

Dans une optique de devoir nourrir neuf milliards d'habitants à l'horizon 2050 dans des conditions qui garantissent la pérennité des ressources employées, il nous semble donc que l'intervention de l'État est toujours pertinente au 21<sup>e</sup> siècle. Elle doit se renouveler pour introduire les nouvelles attentes de la société auprès de l'agriculture et les nouvelles contraintes liées notamment à la rareté des ressources et aux nouvelles sources de risques. Elle doit également s'ajuster pour intégrer les outils privés de gestion des risques, en tenant compte toutefois de leurs limites. La création de conditions encourageant l'investissement et le développement de la production représente un enjeu crucial auquel les États seront

confrontés. L'intervention de l'État pourra permettre de pallier l'instabilité des revenus et de rémunérer les producteurs pour la réalisation de fonctions qui ne peuvent être rémunérées par le marché ou qui le sont insuffisamment. Elle permettra ainsi d'assurer l'essor du secteur agricole à une étape cruciale de son développement où, pour la première fois, la croissance de la demande de produits agricoles pourrait bien être supérieure à la croissance de l'offre.