

Prix planchers dans les filières agro-alimentaires : une mesure d'efficacité ?

Notes IPP

n°112

Décembre 2024

Rémi Avignon
Étienne Guigue

ISSN 1959-0199

www.ipp.eu

L'idée d'introduire des prix planchers dans les filières agricoles a récemment refait surface dans le débat public. Mesure phare de la Politique Agricole Commune (PAC) des années 1970-1980, les prix planchers ont pourtant été source d'inefficacité et laissé de mauvais souvenirs. Cette note montre cependant qu'un prix plancher sur la matière première peut être source d'efficacité dans les filières où les agriculteurs font face à des acheteurs ayant du pouvoir de monopsonne, c'est-à-dire étant capables de peser négativement sur les prix. Ainsi, dans la filière lait de vache, le lait est acheté par les industriels, en moyenne sur la période 2003-2018, à un prix inférieur de 16% aux profits marginaux qu'ils en tirent. Un prix plancher, indexé sur les cours internationaux des denrées agricoles, peut alors conduire à une meilleure rémunération des agriculteurs sans nécessairement nuire aux consommateurs, via une réduction des marges des industriels à l'achat de matière première. Le prix plancher peut également améliorer l'efficacité des politiques de soutien de l'offre agricole (subventions, politique commerciale, assurance subventionnée). Un examen approfondi de la situation des autres filières est nécessaire pour juger de l'opportunité d'une mise en place plus large de prix planchers.

- Si un prix plancher imposé sur un marché concurrentiel est forcément inefficace, un prix plancher sur la matière première peut être efficace dans les filières où les agriculteurs font face à du pouvoir de monopsonne.
- Dans la filière lait de vache (non-labellisé biologique ou AOP), nous montrons que les industriels français exercent du pouvoir de monopsonne à l'achat de lait cru, acheté à un prix inférieur – en moyenne sur la période 2003-2018 – de 16% à sa contribution marginale à leurs profits.
- Dans de telles filières, un prix plancher indexé sur les cours internationaux des denrées agricoles et prenant en compte les coûts de fabrication des industriels, conduirait à une meilleure rémunération des agriculteurs et à une réduction des marges des industriels à l'achat de matière première.
- L'instauration d'un prix plancher efficace pourrait néanmoins déstabiliser une filière à court terme et renforcer la concentration de son échelon industriel à long terme, rendant incertain son effet sur les prix payés par les consommateurs.
- Le soutien aux revenus agricoles permis par un prix plancher, seul, est limité par la concurrence internationale. Il peut être complété par des mesures de soutien de l'offre agricole (subventions, politique commerciale), dont il améliore l'efficacité en empêchant son transfert vers les acteurs situés en aval des filières.
- Un prix plancher indexé sur les cours internationaux ne permettrait pas le lissage des revenus agricoles, qui pourrait être atteint via l'introduction d'un dispositif assurantiel.



L'Institut des politiques publiques (IPP) a été créé par PSE et est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE-École d'Économie de Paris et le Groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (GENES). L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

L'idée d'introduire des prix planchers dans les filières agricoles a récemment refait surface dans le débat public. Les prix planchers de la Politique Agricole Commune (PAC) des années 1970-1980 ont pourtant été source d'une forte *inefficacité économique*, matérialisée dans l'industrie laitière par les fameuses « montagnes de beurre ».

Cette note discute des conséquences en matière d'efficacité économique de l'instauration de prix planchers dans l'industrie agro-alimentaire. L'*efficacité économique* est atteinte lorsque la quantité échangée sur un marché est telle que le surplus total de l'économie — c'est à dire la différence entre le bien-être perçu par les consommateurs et le coût supporté par les producteurs — est maximisé. L'instauration d'un prix plancher affecte l'efficacité d'un marché en modifiant les décisions d'achat et de vente. Un prix plancher est alors source d'efficacité s'il rapproche la quantité échangée de la quantité efficace, et d'inefficacité s'il l'en éloigne.

Cette note revient tout d'abord sur l'inefficacité économique causée par la politique de la PAC des années 1970-1980 ayant instauré des prix planchers sur un marché des ingrédients industriels laitiers concurrentiel. Nous montrons ensuite qu'en présence de pouvoir de monopsonne — situation où les acheteurs sont peu nombreux et peuvent peser sur les prix auxquels ils se fournissent — le prix de marché est trop faible et conduit à une restriction des quantités échangées. L'introduction d'un prix plancher au niveau du prix concurrentiel permet alors de restaurer l'efficacité. Nous examinons les causes du pouvoir de monopsonne dans certaines filières agro-alimentaires, quantifié pour les industriels de la filière lait de vache. Nous discutons ensuite les modalités et les bénéfices attendus de l'introduction d'un prix plancher sur le lait cru en France. Enfin, nous analysons la complémentarité d'un prix plancher avec d'autres politiques de soutien de l'offre agricole (subventions agricoles, politique commerciale).

Prix plancher sur un marché concurrentiel : le mauvais souvenir des « montagnes de beurre »

Afin de soutenir les revenus agricoles, la Communauté Économique Européenne (CEE) instaure dès 1968 des prix planchers sur les ingrédients industriels laitiers (poudre de lait, beurre vrac). L'augmentation du prix de vente conduit les industriels à accroître leur demande de lait cru auprès des agriculteurs. La mesure atteint alors un objectif de soutien des revenus agricoles, en augmentant le volume de production et le prix de vente.

Cependant, la mesure est source d'inefficacité économique. En effet, les ingrédients industriels laitiers sont des produits standardisés, dont les prix de marché sont dictés

par l'offre et la demande mondiale. Ces prix peuvent être considérés comme concurrentiels, et sont donc tels que le coût de la dernière unité produite par les producteurs est égal à sa valorisation par les acheteurs, garantissant ainsi l'efficacité économique.¹ La mise en place de prix planchers supérieurs aux prix de marché conduit alors nécessairement à un déséquilibre entre offre et demande. En 1983, les prix planchers imposés par la CEE excèdent ainsi de 12% les cours mondiaux. Afin de garantir ces prix minima, la CEE est contrainte d'intervenir sur ces marchés en achetant les excédents, ensuite stockés ou exportés à perte. À mesure que le prix plancher s'éloigne du prix mondial, le déséquilibre entre offre et demande s'accroît, et le coût de la mesure augmente, représentant 15 à 20% de la valeur de la production laitière européenne.² L'inefficacité de la mesure conduit la CEE à instaurer une politique de quotas laitiers en 1984. À partir de 1992, les prix minima sont progressivement réduits, et deviennent inopérants au début des années 2000.

La mise en place de prix planchers supérieurs aux prix concurrentiels conduit nécessairement à un déséquilibre entre offre et demande.

L'échec de ces mesures rappelle que l'instauration d'un prix plancher sur un marché concurrentiel est source d'inefficacité économique. Faut-il pour autant abandonner l'idée d'introduire des prix planchers dans les filières agricoles? Dans la section suivante, nous montrons au contraire qu'un prix plancher peut-être source d'efficacité lorsque les acheteurs sont capables d'influer sur la fixation des prix d'approvisionnement (pouvoir de *monopsonne*).

Prix plancher : une mesure d'efficacité face au pouvoir de monopsonne

Mécanismes et conséquences du pouvoir de monopsonne. Le pouvoir de monopsonne correspond à une situation où une entreprise acheteuse, ayant peu de concurrence sur son marché amont (par exemple le marché du lait cru), peut fixer son prix d'achat en-dessous du *prix concurrentiel*. Sa présence dans certaines filières agricoles peut justifier l'introduction de prix planchers, comme expliqué ci-dessous.

Le pouvoir de monopsonne se traduit par un écart entre le prix d'achat et le coût marginal (par exemple d'un litre de lait cru) perçu par l'acheteur.³ Dans une telle situation,

1. Nous ignorons ici la possible présence d'externalités, notamment environnementales, évoquées en dernière partie de la présente note.

2. cf. rapport de la commission d'enquête du Sénat N°341 (1991-92).

3. Le coût marginal est une notion économique, différente du coût unitaire comptable. Par ailleurs, nous ignorons ici les coûts de transformation, qui ne jouent aucun rôle dans les mécanismes décrits. Ils inter-

l'entreprise acheteuse doit consentir à une hausse de prix si elle achète une unité supplémentaire ; à l'inverse, en réduisant la quantité achetée, elle réduit le prix d'achat (du lait cru dans notre exemple). Cette capacité à acheter la matière première à un prix faible génère une marge pour l'entreprise. Elle se fait notamment au détriment des agriculteurs, qui vendent trop peu à un prix trop faible.

Un prix plancher sur la matière première restaure l'efficacité en contrant le pouvoir de monopsonie. Un prix plancher contraignant neutralise le pouvoir de monopsonie : l'entreprise acheteuse ne peut plus peser négativement sur le prix de la matière première, et sa marge diminue. Dans ce contexte, le prix plancher est source de gains d'efficacité : il accroît les quantités échangées, permettant ainsi de se rapprocher de la situation de concurrence. La rémunération des agriculteurs augmente : ils vendent de plus grandes quantités à des prix plus élevés.⁴

Un prix plancher contraignant neutralise le pouvoir de monopsonie : l'entreprise acheteuse ne peut plus peser négativement sur le prix de la matière première, et sa marge diminue.

Dans quelle filière agro-alimentaire peut-on craindre du pouvoir de monopsonie ? Plusieurs caractéristiques sont propices à l'apparition de pouvoir de monopsonie (Sexton, 2013) :

- (a) concentration asymétrique,
- (b) coûts de transport et périssabilité des produits,
- (c) homogénéité des produits vendus.

Dans différentes filières agricoles, la vente de matière première présente une ou plusieurs de ces caractéristiques. Ainsi, un grand nombre d'agriculteurs fait souvent face à un petit nombre d'acheteurs (carac. a). Les produits d'élevage (lait, viande) ou du maraîchage sont périssables (carac. b), créant des marchés locaux où le nombre d'acheteurs potentiels est plus restreint, ce qui n'est pas le cas pour les céréales par exemple. Enfin, de nombreux produits agricoles ont des possibilités de différenciation limitées (carac. c) permettant aux acheteurs de mettre en concurrence les producteurs. L'importance du pouvoir de monopsonie varie donc en fonction des caractéristiques du marché, rendant nécessaire une approche par filière.

Le cas de la filière laitière. Dans nos travaux (Avignon et Guigue, 2023), nous estimons les marges des industriels laitiers français sur les produits constitués de lait de vache

viendront cependant dans les modalités pratiques du prix plancher.

4. Dans un cadre simple d'économie fermée, le pouvoir d'achat des consommateurs s'accroît également : ils achètent des quantités plus importantes à des prix plus faibles.

non-labellisé biologique ou AOP, pour la période 2003-2018. Nous développons une méthode, décrite dans l'Encadré 1, pour estimer séparément les marges de monopsonie et de monopole.⁵

La distinction de l'origine des marges d'une entreprise est cruciale pour déterminer les recommandations de politiques publiques. En effet, attribuer l'intégralité de la marge au pouvoir de monopsonie conduirait à instaurer un prix plancher trop élevé. Au contraire, attribuer l'intégralité de la marge au pouvoir de monopole conduirait à négliger l'intérêt d'un prix plancher.⁶

Dans la filière étudiée, où les caractéristiques (a), (b) et (c) sont présentes, nous montrons tout d'abord que les industriels ont, *en moyenne*, du pouvoir de monopsonie à l'achat de lait cru. Plus précisément, nos estimations impliquent que, en moyenne sur la période 2003-2018, les industriels achètent le lait cru à un prix inférieur de 16% à sa contribution marginale à leurs profits. Ce chiffre cache certaines disparités, en particulier un pouvoir de monopsonie plus important dans les départements caractérisés par un échelon industriel plus concentré.

En moyenne sur la période 2003-2018, les industriels achètent le lait cru à un prix inférieur de 16% à sa contribution marginale à leurs profits.

Nous montrons également que le pouvoir de monopole permet aux industriels de vendre les produits laitiers à un prix dépassant — en moyenne sur la période 2003-2018 — de 41% leurs coûts marginaux de production.⁷ Ce chiffre recouvre à nouveau de fortes disparités entre industriels, avec des marges de monopole relativement faibles pour nombre d'entre eux, mais fortes pour certains leaders sur les marchés de produits finis.

Enfin, l'exercice du pouvoir de monopsonie et de monopole varie fortement au cours du temps, en réponse aux variations de coûts de production des éleveurs laitiers ou du prix des ingrédients industriels laitiers (nous revenons en détail sur ce point par la suite).

Si l'instauration d'un prix plancher peut constituer un outil efficace, cette efficacité dépend largement du niveau auquel ce plancher est fixé. Les prix observés sur les marchés internationaux de denrées agricoles constituent alors des indicateurs mobilisables dans la fixation de prix planchers.

5. Le pouvoir de monopole correspond à la situation où une entreprise (par exemple un industriel laitier) vendeuse ayant peu de concurrence sur son marché aval (par exemple le marché des yaourts), peut fixer son prix de vente au-dessus du prix concurrentiel.

6. Il serait nécessairement soit inopérant, soit source d'inefficacité.

7. Par définition, le coût marginal n'intègre pas les coûts fixes.

Encadré 1 : Marges dans l'industrie laitière - Méthode d'estimation

L'analyse est basée sur des données au niveau des usines de transformation laitière, où les prix et quantités de lait cru par département côté achats, et par produit côté ventes, sont observés de 2003 à 2018.^a Nous restreignons l'analyse aux produits à base de lait de vache non-labellisé biologique ou AOP. L'estimation des marges est faite en deux étapes.

(1) Estimation des coûts de transformation et des marges

Une approche dite "fonction de production", standard dans la littérature (De Loecker et Warzynski, 2012), nous permet d'estimer le coût marginal de transformation du lait cru en produits finis et industriels de chaque entreprise. Associée aux données de matières grasses et protéiques contenues dans le lait cru et dans chaque produit laitier (Depeyrot, 2010), et de prix et quantités, cette méthode permet d'estimer les marges sur coût variable des industriels laitiers.

(2) Identification séparée des marges de monopsonne et de monopole

L'existence des ingrédients laitiers nous permet ensuite d'estimer séparément les marges de monopsonne, appelées *markdowns*, et de monopole, appelées *markups*. L'identification est basée sur le fait que ces ingrédients sont :

- des substituts au lait cru côté achats, et des débouchés alternatifs aux produits finis côté ventes,
- échangés à un prix que les entreprises considèrent comme donné.

L'identification repose alors sur les conditions d'arbitrage des industriels lors de leurs décisions d'approvisionnement en lait cru ou ingrédients d'une part, et de production et vente de produits finis ou ingrédients d'autre part. À l'équilibre, les entreprises ayant recours à des ingrédients égalisent le prix des ingrédients (observé) avec les coûts marginaux d'approvisionnement en lait cru (composé du prix du lait, observé, et du coût d'opportunité inversement lié à la *markdown*, non observé). Symétriquement, les entreprises vendeuses d'ingrédients égalisent le prix des ingrédients (observé) avec les recettes marginales nettes de chaque produit fini (composé du prix du produit fini, observé, et du coût d'opportunité ou *markup*, non observé). Ces conditions d'arbitrage permettent l'identification séparée des *markdowns* et *markups*.

a. Les données sont fournies par le Ministère de l'Agriculture (Enquête Annuelle Laitière), FranceAgriMer (Enquête Mensuelle Laitière), et le Ministère des Finances Publiques (FICUS, FARE, LIFI). L'accès à certaines données utilisées dans le cadre de ce travail a été réalisé au sein d'environnements sécurisés du Centre d'accès sécurisé aux données - CASD (Réf. 10.34724/CASD).

Modalités et effets d'un prix plancher efficace

Le rôle des échanges internationaux. Le commerce international est une composante clé du fonctionnement des filières agro-alimentaires. Il opère via l'échange de *denrées agricoles*, qui désignent les produits agricoles standardisés échangés entre industriels et/ou grossistes.⁸ Les agriculteurs n'ayant pas directement accès au marché international, les échanges internationaux résultent d'arbitrages de la part de ces intermédiaires. Ces arbitrages sont brièvement décrits ci-dessous, et formalisés dans l'Encadré 2 à l'aide d'un modèle théorique.

Côté approvisionnements, les industriels et grossistes arbitrent entre l'achat de matières premières agricoles – auprès d'agriculteurs locaux où ils peuvent potentiellement exercer du pouvoir de monopsonne – et l'achat de denrées agricoles dont le prix est fixé par l'offre et la demande internationale. Côté ventes, et de la même manière, ils arbitrent entre la vente de *produits finis* différenciés – sur

8. Il peut s'agir de produits bruts ou transformés. Dans certaines filières, le produit agricole brut (par exemple les céréales, fruits, et légumes) est échangé à l'international. Dans d'autres filières, le produit brut (par exemple le lait cru) est périssable et coûteux à transporter, et la concurrence internationale opère via l'échange d'ingrédients industriels transformés (poudre de lait, beurre, etc).

laquelle ils peuvent exercer du pouvoir de monopole – et la vente de denrées agricoles. Dans les deux cas, l'écart entre le prix de la matière première et celui de la denrée agricole reflète d'une part le pouvoir de monopsonne exercé à l'achat de matière première, et d'autre part des coûts de transformation et/ou de transport.

Par conséquent, la définition de prix planchers efficaces requiert à la fois leur indexation sur les cours des denrées agricoles et la prise en compte des coûts de transformation et/ou transport supportés par les intermédiaires.

L'indexation d'un prix plancher sur le cours mondial des denrées permet de contrer le pouvoir de monopsonne, tout en évitant un prix fixé à un niveau trop élevé.

Un prix plancher sur la matière première indexé sur le cours de la denrée agricole restaure l'efficacité en contrant le pouvoir de monopsonne. Un tel prix plancher conduit à une augmentation des revenus des agriculteurs, via des prix et des volumes plus élevés, tandis que les consommateurs ne sont pas nécessairement affectés.⁹ Les industriels subissent en revanche une perte

9. Dans le cadre théorique présenté dans l'Encadré 2, les consommateurs ne sont pas affectés car les prix des produits finis restent inchangés. En pratique, les dynamiques de négociations commerciales entre in-

Encadré 2 : Pouvoir de monopsonie et de monopole, et prix plancher

Cet encadré formalise le cas d'une entreprise (par exemple un industriel laitier) exerçant du pouvoir de monopole sur la vente de produits finis (par exemple de yaourt) et de monopsonie sur l'achat de matières premières (par exemple de lait cru). Cette entreprise vend également une denrée agricole (par exemple de la poudre de lait) à un prix qu'elle considère comme donné. Par simplicité, nous négligeons ici les coûts de transformation, inclus dans l'analyse empirique.

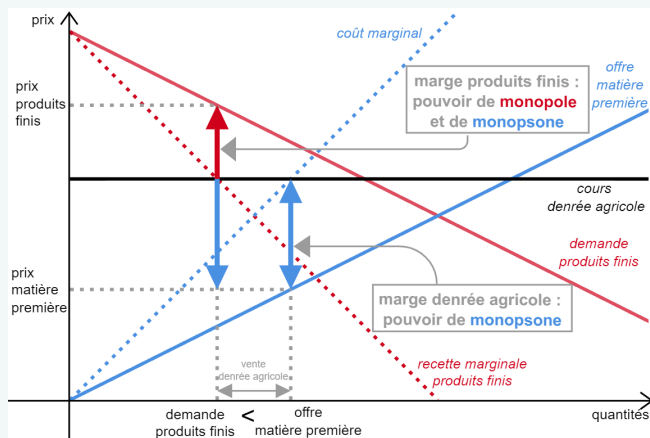


Figure 1 : Pouvoir de monopsonie et de monopole

La Figure 1 illustre l'arbitrage de l'entreprise entre ses débouchés lors de l'allocation de ses achats de matière première, en l'absence de prix plancher. Cela la conduit à égaliser sa recette marginale sur un produit fini avec le cours de la denrée agricole. Le pouvoir de monopole se traduit alors par un écart entre le prix de vente des produits finis et le cours de la denrée agricole. Il provient du coût d'opportunité à vendre une unité supplémentaire de produit fini, i.e. de la baisse du prix à laquelle l'entreprise doit consentir pour vendre cette unité. Un tel coût d'opportunité est nul à la vente de denrée agricole, dont l'entreprise considère le prix comme donné. Le pouvoir de monopsonie se traduit par un écart entre le prix d'achat des matières premières et le cours de la denrée. Il provient du coût d'opportunité à acheter une unité supplémentaire de matière première, i.e. de la hausse du prix à laquelle l'entreprise doit consentir pour acheter cette unité. La réduction stratégique des quantités échangées génère des marges de monopole sur la vente de produits finis et de monopsonie à l'achat de matière première.

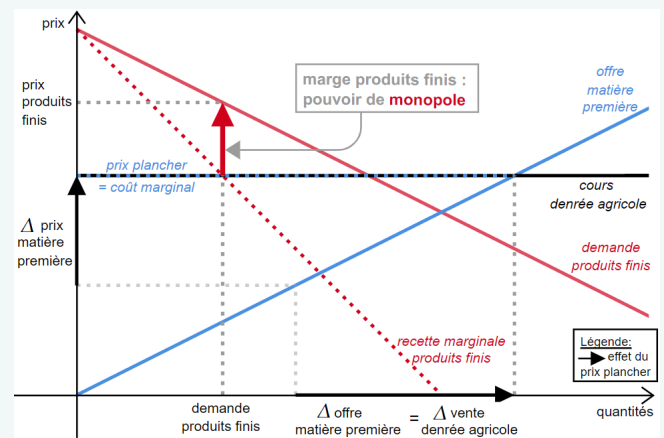


Figure 2 : Prix plancher

La Figure 2 illustre les effets d'un prix plancher fixé à un niveau optimal, correspondant ici au cours de la denrée agricole. L'existence d'un débouché où l'entreprise n'a pas de pouvoir de marché engendre une déconnexion entre quantités de matière première agricole achetée et de produits finis vendue, dissociant les effets amont et aval d'un prix plancher :

- en amont, l'entreprise ne peut plus diminuer le prix de la matière première. Elle augmente ses achats car elle n'a plus d'intérêt à les réduire ;
- en aval, l'entreprise vend sa production supplémentaire sur le marché des denrées et maintient des prix identiques pour les produits finis.

Le prix plancher annihile le pouvoir de monopsonie, sans contrer le pouvoir de monopole.^a Il accroît la rémunération des agriculteurs, sans affecter les consommateurs.

a. Formellement, le prix plancher redéfinit le coût marginal, la partie de cette courbe restant croissante étant ici hors-cadre.

sur la marge qui provenait auparavant de leur pouvoir de monopsonie. Cette baisse de marge est en partie compensée par l'accroissement des ventes de denrées agricoles.

En rétablissant la connexion entre les prix pratiqués à l'achat de matière première et la valeur de marché des denrées agricoles, l'indexation du prix plancher sur le cours des denrées revêt un double intérêt. Elle permet de contrer le pouvoir de monopsonie, comme expliqué ci-dessus. Elle garantit également que ce prix plancher ne

soit pas fixé à un niveau inefficacement trop élevé.¹⁰

Le prix plancher doit tenir compte des coûts de transformation et de transport supportés par les intermédiaires. Jusqu'ici, nous n'avons pas pris en compte les coûts associés (i) à la transformation de la matière première en denrée agricole et (ii) au transport de la matière première et denrée agricoles. Ces coûts, supportés par les intermédiaires, doivent cependant être incorporés dans la définition du prix plancher. Ils varient d'une filière à l'autre. Dans

dustriels et distributeurs peuvent remettre en cause ce résultat, comme discuté dans la suite de la note.

10. Ce ne serait en particulier pas garanti par un prix plancher déterminé en fonction du coût moyen de production des éleveurs.

la filière laitière, la denrée échangée n'est pas le produit brut (lait cru) mais un produit transformé (ingrédient industriel laitier). Le coût de fabrication correspondant doit alors être pris en compte dans la définition du prix plancher.

Nous intégrons et quantifions ces coûts dans nos travaux de recherche portant sur l'industrie laitière, comme expliqué dans l'Encadré 1. Notre analyse confirme que les industriels laitiers génèrent, en moyenne, des marges grâce à leur pouvoir de monopsonie et de monopole. Un prix plancher indexé sur le cours des ingrédients laitiers (cotation beurre-poudre) retranché d'un indicateur de coût de fabrication (du lait cru en ingrédient industriel) des industriels, peut donc être efficace.

Comment une filière s'adapterait-elle à l'introduction d'un prix plancher ? Le cas de la filière lait. En amont de la filière, l'augmentation du prix du lait stimulerait l'offre de lait cru en annihilant les marges de monopsonie. Cela pourrait contribuer à enrayer la baisse de la production (déprise) laitière constatée ces dernières années, y compris au sein des régions les plus productives.

Les industriels qui génèrent des marges de monopole importantes devraient pouvoir absorber une partie de la hausse des coûts induite par l'instauration d'un prix plancher. En revanche, ceux qui génèrent des marges plus faibles devraient nécessairement transmettre cette hausse des coûts pour préserver leur viabilité. Une transmission de la hausse des coûts vers les prix des ingrédients laitiers n'est pas envisageable car ces prix sont dictés par l'offre et la demande mondiale. En revanche, une transmission vers le prix des produits finis payés par les distributeurs est possible dans la mesure où ces prix font l'objet de négociations commerciales régulières entre industriels et distributeurs. Dans nos travaux, nous étudions cette diffusion des chocs dans la filière.

L'instauration d'un prix plancher pourrait déstabiliser la filière lait à court terme et renforcer la concentration du marché de la transformation à long terme.

Notre analyse montre que les marges des industriels fluctuent avec la conjoncture (cours des ingrédients, coûts de production du lait cru). Lorsque les coûts des agriculteurs augmentent, les industriels absorbent une partie du choc à travers une hausse du prix du lait. Les industriels sont alors en moyenne capables de compenser en partie la baisse de leur marge à l'achat via un accroissement de leur marge à la vente de produits finis. La diffusion des chocs vers l'aval de la filière s'explique par l'altération du rapport de force entre industriels et distributeurs. Nos résultats montrent ainsi que, lors des négociations commerciales, les distributeurs concèdent des hausses de prix sur

leurs achats. Elles peuvent alors être en partie reportées sur les prix des produits finis. Le prix plancher pourrait donc en pratique conduire à une augmentation des prix payés par les consommateurs, toutefois modérée par la compression des marges des industriels et distributeurs.

Les industriels les moins efficaces et peu aptes à négocier avec les distributeurs pourraient donc voir leur viabilité menacée par l'instauration d'un prix plancher. Ce mécanisme de réallocation, bien que source d'efficacité, pourrait à court terme déstabiliser la filière et nécessiter des mesures d'accompagnement. À long terme, cela pourrait renforcer la concentration du marché de la transformation. Certains industriels pourraient alors voir leur position renforcée vis-à-vis des distributeurs, avec de possibles répercussions sur les consommateurs.

La section suivante détaille les raisons pour lesquelles les pouvoirs publics peuvent souhaiter un soutien et lissage des revenus agricoles plus fort que celui permis par un prix plancher indexé sur le cours des denrées agricoles. Ils peuvent alors recourir à d'autres mesures, dont l'efficacité peut être améliorée par l'introduction d'un prix plancher.

Complémentarité entre prix planchers et autres politiques publiques

Les limites du cours des denrées agricoles en tant qu'indicateur de prix efficace justifient l'intervention publique.

Le cours des denrées agricoles est dicté par la concurrence internationale. Il reflète le prix efficace uniquement en l'absence de défaillance de marché. Or, l'activité agricole est source d'externalités, notamment environnementales et sanitaires. Elles peuvent être positives (entretien des paysages, stockage de carbone, régulation du cycle de l'eau...) ou négatives (émissions de gaz à effet de serre et autres polluants, atteinte de la biodiversité...). Leur importance varie en fonction des filières et des pratiques. Les cours des denrées agricoles en Union Européenne (UE), dictés par la concurrence internationale, ne reflètent alors pas nécessairement les prix efficaces.

L'UE souhaite encourager des pratiques agricoles environnementalement vertueuses, qui impliquent souvent un surcoût de production. Si les normes environnementales imposées dans les pays d'origine des produits importés en UE sont relativement moins ambitieuses, les cours des denrées agricoles sont alors trop bas. La politique européenne dispose alors de deux moyens d'intervention :

- (i) stimulation de l'offre locale via des subventions,
- (ii) régulation de l'offre importée via la politique commerciale (tarifs, normes).

Un prix plancher améliorerait l'efficacité de la politique de gestion de l'offre agricole européenne. En corrigeant certaines externalités, les mesures évoquées ci-dessus

peuvent être sources d'efficacité. Cependant, elles ont aussi un coût pour les consommateurs européens, qui peut être indirect dans le cas des subventions, via le financement de la PAC par l'impôt, ou direct dans le cas d'une politique d'importation restrictive, via le renchérissement des produits alimentaires. Un prix plancher dans les filières agricoles exposées au pouvoir de monopsonne améliorerait l'efficacité de ces politiques, en neutralisant des *effets d'incidence* à l'achat de matière première agricole, par lesquels les subventions peuvent être partiellement captées par les industriels ayant du pouvoir de marché (voir Encadré 3).

Une politique de stimulation de l'offre locale via des subventions conduit à réduire le prix de revient des agriculteurs : pour un prix donné, la quantité offerte par les agriculteurs est plus importante. La régulation de l'offre importée via la politique commerciale renchérit les importations en distordant la concurrence internationale.

Un prix plancher efficace pourrait améliorer les politiques de gestion de l'offre agricole, en neutralisant des phénomènes d'incidence par lesquels industriels et distributeurs captent une partie des bénéfices issus de ces politiques.

Côté amont, les deux mesures ont des effets similaires. En améliorant la compétitivité de l'offre agricole européenne vis-à-vis de celle du reste du monde, elles conduisent à un accroissement de la demande de matière première locale. Cet ajustement conduit à une augmentation des revenus agricoles dont l'ampleur dépend de la présence d'un prix plancher contraignant indexé sur le cours de la denrée :

- sans prix plancher contraignant, les industriels augmentent leurs marges de monopsonne en réponse à l'une et/ou l'autre de ces mesures, ce qui atténue la capacité des mesures à soutenir l'offre locale.
- avec prix plancher contraignant, le pouvoir de monopsonne est annihilé, ce qui restaure la capacité des mesures à soutenir l'offre locale.

Côté aval, les deux mesures ont des effets différents. La politique de stimulation de l'offre locale a peu d'effet sur les marchés de produits finis, les excédents étant vendus sur les marchés d'ingrédients. Au contraire, la politique de régulation de l'offre importée conduit à un accroissement du prix des produits finis.

Un prix plancher indexé sur les cours des denrées agricoles doit être complété par un système de lissage des revenus agricoles. Une spécificité du secteur agricole, occultée jusqu'ici dans notre analyse, est de connaître d'importantes fluctuations. Côté offre, les coûts des agriculteurs évoluent avec le prix des intrants (énergie, aliments pour bétail, semences, engrais, produits phytosanitaires...) et les aléas climatiques ou sanitaires. Côté demande,

le prix de la matière première répond aux fluctuations du cours des denrées agricoles. Ces cours évoluent avec les conditions de l'offre dans les autres pays producteurs, soumise aux mêmes aléas, auxquels s'ajoutent des aléas de politique commerciale. Les variations de revenus agricoles induites dépendent des spécificités de la filière.

Dans certaines filières, le pouvoir de monopsonne a un rôle contra-cyclique. Pour la filière lait, si nos résultats indiquent que le prix du lait cru est en moyenne sous le prix concurrentiel, ils montrent aussi que les industriels :

- augmentent le prix du lait cru et diminuent leur marge de monopsonne lorsque les éleveurs laitiers font face à une augmentation des coûts de production (à cours des ingrédients laitiers constants);
- augmentent le prix du lait cru mais aussi leur marge de monopsonne lorsque les cours des ingrédients augmentent (à coûts de production agricole constants).¹¹

Par conséquent, les prix du lait cru pratiqués dans la filière sont proches du prix concurrentiel lorsque les cours des ingrédients laitiers sont bas ou lorsque les coûts des éleveurs laitiers français sont élevés. À l'inverse, les prix du lait cru sont éloignés du prix concurrentiel lorsque les cours sont hauts ou les coûts faibles. La marge de monopsonne est donc grande dans les périodes favorables à la filière, empêchant les éleveurs de pleinement en bénéficier, mais est plus faible dans les périodes défavorables, atténuant ainsi la baisse des revenus agricoles.

Avec un prix plancher indexé sur le cours des ingrédients laitiers, le prix du lait cru serait plus élevé en moyenne, mais les éleveurs pourraient être exposés à des variations de revenus plus fortes, justifiant des dispositifs de lissage.

Dans ce contexte, un prix plancher indexé sur le cours des ingrédients laitiers serait d'autant plus contraignant et efficace que ce cours est élevé et que les coûts des agriculteurs sont bas, et réciproquement. Le prix du lait cru serait plus élevé en moyenne, mais les éleveurs pourraient être exposés à des variations de revenus plus fortes. Des dispositifs de lissage des revenus agricoles peuvent alors être nécessaires. Si les marchés d'assurance privée traditionnels sont insuffisants, des politiques d'aides anticycliques et d'assurance subventionnée peuvent être développées. Ceci existe dans l'UE pour assurer les récoltes, mais pas les autres types de production ni les revenus. C'est en revanche le cas depuis les années 1930 aux États-Unis, pays interventionniste en matière agro-alimentaire. Des prix planchers, dont les modalités varient d'une fi-

11. Les formules de prix du lait cru expliquent en partie le phénomène. Elles intègrent les cours des ingrédients laitiers (cotation beurre-poudre), les coûts de production des éleveurs (IPAMPA - Lait de vache) et de fabrication des industriels (évalués et occasionnellement révisés par les industriels eux-mêmes). Le poids de chaque indicateur dans les formules de prix fait l'objet de négociations régulières entre industriels et éleveurs.

Encadré 3 : Mécanisme et quantification de l'incidence des subventions dans l'industrie laitière

Mécanisme En présence de pouvoir de monopsonne, une subvention versée aux agriculteurs peut être captée par l'aval de la filière. Ce mécanisme, dit d'incidence, est le suivant : un acheteur exerçant du pouvoir de monopsonne peut *ajuster son prix à la baisse pour tout euro supplémentaire de subvention versé au vendeur*. Le recours aux subventions est alors coûteux et limité dans son soutien aux revenus agricoles. Un prix plancher, en annihilant le pouvoir de monopsonne, neutralise ce phénomène.^a Les subventions soutiennent ainsi plus efficacement les revenus agricoles.

Quantification Nous analysons l'ajustement du prix du lait consécutif à une variation du coût unitaire moyen des éleveurs (IPAMPA lait de vache), à cours des ingrédients laitiers constants. Cet ajustement est estimé pour le prix du lait de vache cru, non-labellisé biologique ou AOP, pour la période 2003-2018. Nos estimations montrent qu'une baisse de 1€ du coût de production par litre de lait entraîne une baisse du prix du lait cru de 0,66€. Sous l'hypothèse que le prix du lait répond de la même manière à une variation du coût de production des agriculteurs indépendamment de son origine (prix des intrants ou subventions), ce chiffre nous renseigne sur l'incidence d'une variation des subventions. Il permet de quantifier une incidence *de court terme* consécutive à une *variation marginale* des aides agricoles.^b Les négociations commerciales entre industriels et distributeurs dictent ensuite le partage des subventions incidemment captées. Nos résultats suggèrent que les distributeurs en captent *in fine* la majeure partie.^c

a. Sans prix plancher, et avec une demande de denrées parfaitement élastique, l'incidence provient uniquement du pouvoir de monopsonne.

b. Nous faisons abstraction des différences entre aides couplées et découplées dans la mesure où elles affectent toutes deux le coût moyen.

c. Ces subventions peuvent être passées aux consommateurs via des baisses de prix, point sur lequel notre étude ne nous permet pas de statuer.

lière à l'autre, mais similaires à ceux recommandés ici, y ont été instaurés. Ils sont accompagnés de dispositifs permettant aux agriculteurs d'assurer leur prix de vente, chiffre d'affaires, ou marge auprès de l'État (Grandjean et Courleux, 2014). À nouveau, ces mesures sont complémentaires. D'une part, le dispositif assurantiel permet un lissage des revenus agricoles non-garanti par un prix plancher seul. D'autre part, le prix plancher neutralise à nouveau un phénomène d'incidence. Sans prix plancher, les industriels pourraient en effet réduire le prix d'achat de la matière première, en exploitant la capacité du système assurantiel à soutenir les revenus agricoles.

Conclusion

Un prix plancher sur la matière première peut être efficace dans les filières où les agriculteurs font face à des acheteurs ayant du pouvoir de monopsonne, c'est-à-dire étant capables d'imposer un prix inférieur au prix concurrentiel. L'instauration d'un prix plancher ne dépassant pas le prix concurrentiel peut alors conduire à une meilleure rémunération des agriculteurs sans nuire aux consommateurs, via une réduction des marges des industriels et des distributeurs. Cependant, le pouvoir de monopsonne n'est pas nécessairement présent dans toutes les filières. Dans un travail de recherche sur les marges des industriels laitiers français (filiale lait de vache non-labellisé biologique ou AOP) pour la période 2003-2018, nous montrons que les industriels laitiers exercent, en moyenne, du pouvoir de monopsonne à l'achat de lait cru. Un examen approfondi de la situation dans les autres filières est nécessaire.

Dans les filières où du pouvoir de monopsonne est présent, un prix plancher visant l'efficacité économique serait indexé sur les cours des denrées agricoles. Un tel prix plan-

cher, considéré seul, soutiendrait les revenus agricoles, mais avec un impact limité. L'intérêt d'un prix plancher est cependant accru par sa complémentarité avec d'autres mesures de soutien de l'offre agricole (subventions, politique commerciale, dispositifs assurantiels).

Auteurs

Rémi Avignon est chargé de recherche à INRAE-SMART. Etienne Guigue est enseignant-chercheur à LMU Munich et chercheur associé à KU Leuven.

Étude de référence

Avignon, Rémi et Etienne Guigue (2023). *Markups and Markdowns in the French Dairy Market*. Rapp. tech.

Références bibliographiques

De Loecker, Jan et Frederic Warzynski (2012). « Markups and Firm-Level Export Status ». *American Economic Review*.

Depeyrot, Jean-Noël (2010). « France-Allemagne : Comparaison des filières laitières ». *FranceAgriMer*.

Grandjean, Alexis et Frédéric Courleux (2014). *Le nouveau Farm Bill américain : un renforcement des assurances agricoles subventionnées et des filets de sécurité anticycliques*.

Sexton, Richard J (2013). « Market Power, Misconceptions, and Modern Agricultural Markets ». *American Journal of Agricultural Economics*.

Soutien

Cette note a bénéficié du soutien de l'Agence Nationale de la Recherche (Programme Investissements d'Avenir, ANR-18-EURE-0005), de l'ERC Consolidator Grant 816638 attribuée à Jan De Loecker, et de l'INRAE.

Notes IPP

Comité éditorial : P. Boyer, A. Bozio, E. Fize, J. Grenet, A. Guillouzouic