



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Les difficultés financières récentes dans l'agriculture irlandaise

A. MATTHEWS

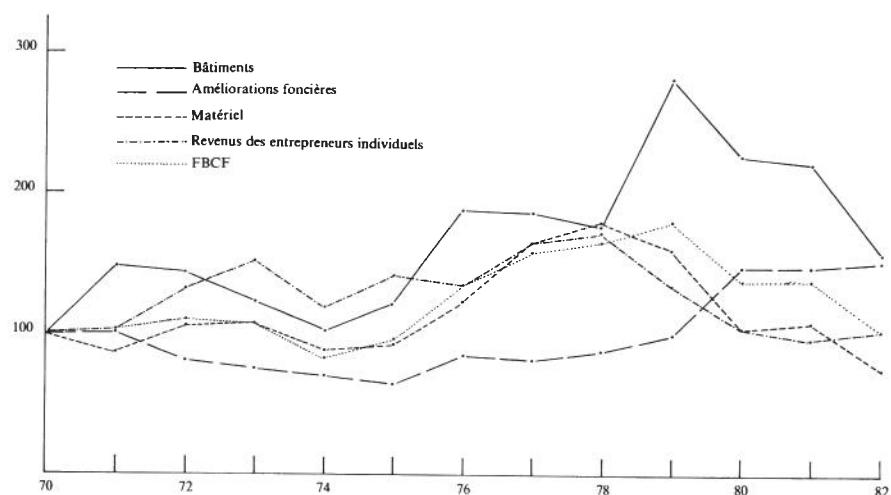
Habituellement, la sous-capitalisation est considérée comme un des points faibles de l'agriculture irlandaise. S'y ajoute une réticence prononcée à emprunter, si bien que presque tous les investissements en capital et l'augmentation du fonds de roulement ont été financés par les ressources propres des agriculteurs. Dans les années 70, à la suite de la prospérité apportée par l'entrée dans le Marché Commun et du fait de taux d'intérêt réels négatifs, la situation change. Vers 1978, la formation de capital annuelle atteint en volume un niveau de 80 % plus élevé qu'au début de la décennie, tandis que le rapport de l'endettement au revenu fait plus que doubler. Mais brusquement, cette conjoncture favorable se retourne. Le revenu agricole en termes nominaux baisse trois ans de suite, de 1979 à 1981, tandis que les taux d'intérêt atteignent des niveaux jamais connus. Le besoin de réajustement qui s'ensuit met de nombreuses exploitations en grande difficulté.

Cet article (1) présente le contexte de ces évolutions, il examine les réponses du gouvernement et dégage les conséquences possibles de la crise financière pour l'avenir. Il s'articule comme suit. La première partie présente les tendances dans l'utilisation du capital et le financement de l'agriculture irlandaise et souligne le rôle nouveau du financement externe. La deuxième partie décrit l'ampleur et la répartition des problèmes financiers apparus après 1978 ; elle met l'accent sur le rôle joué dans l'aggravation de ces problèmes par des taux d'intérêt plus élevés, un endettement croissant des exploitations et une baisse des revenus. Les mesures prises par l'Etat pour alléger les difficultés financières des exploitants individuels sont analysées et critiquées dans la troisième partie. En conclusion, on s'efforce de dégager les conséquences à long terme de ces difficultés sur la taille des exploitations, les perspectives de croissance et le marché du crédit agricole.

LE FINANCEMENT DU CAPITAL DANS L'AGRICULTURE IRLANDAISE

L'agriculture irlandaise a traditionnellement fonctionné comme un système peu consommateur de biens achetés à l'extérieur et peu productif, avec un recours modéré au capital en comparaison avec les autres pays de la CEE. Les données comparatives de 1973 fournies par la Commission (1977)

Figure 1. Evolution de l'investissement dans l'agriculture irlandaise (1970-1982). Indices de la FBCF et de ses composantes à prix constants (base 100 en 1970)



(1) L'auteur remercie l'ACOT (Agricultural Education and Training Authority), le ministère de l'Agriculture et les institutions de prêt pour les données et les avis qu'ils lui ont obligeamment fournis. Les opinions émises restent les siennes propres.

montrent que les agriculteurs irlandais utilisent deux fois moins de capital par hectare que ceux de la CEE pris dans leur ensemble. Des difficultés durables sur les marchés et des prix peu élevés avaient entravé l'investissement et laissé l'agriculture irlandaise sous-équipée. Les niveaux d'investissement se sont relevés considérablement avec l'adhésion à la CEE en 1973 et la résorption de la crise sur le marché de l'élevage en 1974 (fig. 1). Toutefois, l'équipement demeure insuffisant. En 1983, près des deux-tiers des élevages laitiers n'ont pas de salle de traite ; et même les exploitations qui ont plus de 20 vaches ne sont équipées qu'à 30 %. Quelque 40 % des exploitations dont le bétail est engrangé pendant l'hiver⁽²⁾ — soit près de 30 % du bétail concerné — n'ont aucun abri pour ces animaux (Higgins et Collier, 1986).

Traditionnellement, les agriculteurs irlandais pratiquent beaucoup l'auto-financement. Bien que l'on ne dispose pas de données comptables au niveau du secteur, le niveau d'endettement des agriculteurs, selon certaines estimations, serait peu élevé. D'après les chiffres du tableau 1, même si le rapport de la dette aux capitaux propres a plus que doublé entre 1973 et 1980, il n'était encore que de 0,09 pour cette dernière année. Ce qui signifie que 8 % seulement du capital utilisé dans l'agriculture irlandaise provient d'apports extérieurs.

Toutefois, l'emprunt joue un bien plus grand rôle pour les investissements récents. Selon Blake (1980), la formation de capital de 1973 à 1979 a été financée à plus de 50 % par des établissements de crédit, la différence provenant des subventions publiques et des ressources propres des exploitants.

Tableau 1.
Bilan de l'agriculture irlandaise
en 1970 et 1983
(millions £ irlandaises)⁽¹⁾

Actif	1970	1983	Passif	1970	1983
Immobilisations			Dettes		
Terrains et bâtiments	1 900	14 250	Banques	70	1 077
Équipement et matériel	125	1 500	Agricultural Credit		
Animaux reproducteurs	230	1 250	Corporation	27	469
			Autres	n.d.	n.d.
Capitaux circulants			Capitaux propres		
Animaux commercialisables	245	1 250	Situation nette ou fonds propres		
Autres	50	200		2 453	16 904
Total	2 550	18 450	Total	2 550	18 450

(1) Bilan au 31 décembre. La livre irlandaise valait 13,50 FF en 1970 et 9,50 FF en 1983 (moyenne mensuelle).

Source : Sheely et O' Connor (1986)

Le crédit provient des banques commerciales, de l'Agricultural Credit Corporation (ACC), organisme soutenu par l'Etat, du crédit commercial et de sources diverses de moindre importance. Les banques commerciales sont traditionnellement spécialisées dans le crédit à court et moyen terme. L'ACC a été créée pour accorder des prêts spécialisés à moyen et long terme. Ces dernières années, cette distinction s'est considérablement estompée dans la mesure où les banques commerciales ont manifesté la volonté de contribuer plus activement par leurs prêts au développement de l'agriculture tandis que l'ACC étendait sa gamme de services aux prêts de campagne et à court terme. Les banques commerciales dominent le marché du crédit agricole (71 % des prêts en 1985). L'ACC avait fortement accru son portefeuille de prêts dans les années 70, mais depuis il a chuté (tabl. 2). Il arrive fréquemment que des agriculteurs contractent des emprunts auprès de diverses institutions à la fois.

(2) « Overwintering cattle » dans le texte original (Ndt).

Tableau 2. Encours des prêts
à l'agriculture irlandaise
(1970-1985)

Année	Ensemble des prêts de l'ACC et des autres banques ⁽¹⁾ (en millions de £)	Part de l'ACC (en %)	Ensemble des prêts à prix constants ⁽²⁾ (en millions de £)	Indice du volume de la production agricole brute (100 en 1970)
1970	87,0	28,6	87,0	100,0
1971	104,9	27,0	97,5	105,8
1972	114,0	32,7	96,1	107,8
1973	172,5	31,5	123,7	107,0
1974	225,5	37,0	126,6	107,9
1975	273,3	42,3	125,6	112,7
1976	400,8	54,1	151,3	106,0
1977	483,9	46,1	147,7	116,2
1978	640,2	45,4	171,9	119,9
1979	904,3	40,3	296,6	119,2
1980	1141,2	37,1	263,6	121,7
1981	1243,1	36,7	255,2	121,3
1982	1396,9	33,9	255,2	129,0
1983	1491,6	31,4	253,7	133,1
1984	1536,6	30,6	241,3	144,5
1985	1529,4	29,3	227,8	143,7

(1) Prêts bancaires en février de chaque année ; prêts de l'ACC en cours en décembre (avril pour la période 1970-73).

(2) Corrigés de l'indice des prix de gros des biens d'équipement agricoles.

Source : Higgins et Collier (1986) ; estimations de l'auteur (1983-85).

Il est important de connaître la répartition des prêts aux agriculteurs pour comprendre les récents problèmes financiers des agriculteurs irlandais. En 1983, une étude a montré que si les agriculteurs à temps plein bénéficiaient de 93 % de l'encours total, 25 % d'entre eux seulement étaient endettés cette année-là (Connolly, 1985). Parmi les endettés, plus de la moitié (56 %) avaient des emprunts de moins de 10 000 livres irlandaises, soit 13 % de tous les emprunts. À l'opposé, les 8 % d'agriculteurs à plein temps qui ont plus de 50 000 livres irlandaises d'emprunts, totalisent 41 % de l'endettement total. Avec un tel biais dans la répartition des prêts, il n'est pas surprenant que les effets de la crise financière se soient également focalisés sur certains groupes d'exploitations.

APPARITION DES PROBLÈMES FINANCIERS

L'endettement des agriculteurs irlandais, d'abord très modéré, s'est beaucoup accru dans les années 70. Mais un haut niveau d'endettement n'est pas sans poser de gros problèmes à de nombreux agriculteurs, surtout avec la

Tableau 3.
Le poids de l'endettement dans l'agriculture irlandaise

Année	Taux d'intérêt nominal (%)	Intérêts payés (en millions de £ irl.)	Revenu agricole (en millions de £ irl.)	Intérêt/revenu (%)
1973	11,5	19,8	363,1	5,5
1974	14,0	31,6	330,4	9,6
1975	14,0	38,8	476,9	8,1
1976	14,0	56,1	535,7	10,5
1977	13,0	62,9	744,1	8,4
1978	11,0	70,4	834,5	8,4
1979	15,0	135,6	734,3	18,5
1980	17,3	192,0	663,5	28,9
1981	16,9	215,0	785,8	27,4
1982	18,5	256,0	981,6	26,1
1983	16,1	235,0	1113,2	21,1
1984	14,8	227,4	1317,2	16,8
1985	15,6	208,0	1189,9	17,5

Sources : Les taux d'intérêt sont les taux moyens annuels sur les prêts à moyen terme à l'agriculture (Commission, *Situation agricole dans la Communauté*, diverses années). Les intérêts payés (voir annexe) sont des estimations officielles en provenance de l'Office central des statistiques pour 1980-1985, calculées par nous pour 1973-1979.

croissance sans précédent du taux d'intérêt nominal des prêts après 1978 et le déclin de leurs revenus. Le rapport des intérêts au revenu agricole avant intérêt permet d'évaluer le poids de l'endettement dans ce secteur (tabl. 3).

Le tableau 3 reflète une situation dramatique. De l'ordre de 5,5 % en 1973, les intérêts représentent 8 à 10 % du revenu des agriculteurs de 1974 à 1978. Dans les deux ans qui suivent, ce rapport augmente de 10 % par an, pour atteindre presque 30 % en 1980. 1981 et 1982 seront alors deux années financièrement très difficiles. Après 1982 intervient une détente.

Trois facteurs contribuent surtout à alourdir les frais financiers de 1978 à 1982 :

- l'augmentation du taux d'intérêt nominal,
- l'accroissement de l'endettement,
- une chute brutale des revenus agricoles.

Les taux d'intérêt nominaux pour les prêts à moyen terme figurent sur le tableau 3. Ces taux étaient de 13 % en moyenne de 1975 à 1978 et de 16,9 % de 1979 à 1982, ce qui représente une croissance de 4 points, soit 30 %. Ils ont diminué de 1,5 % en se situant vers 15,5 % de 1983 à 1985, ce qui a permis d'alléger la dette durant cette période.

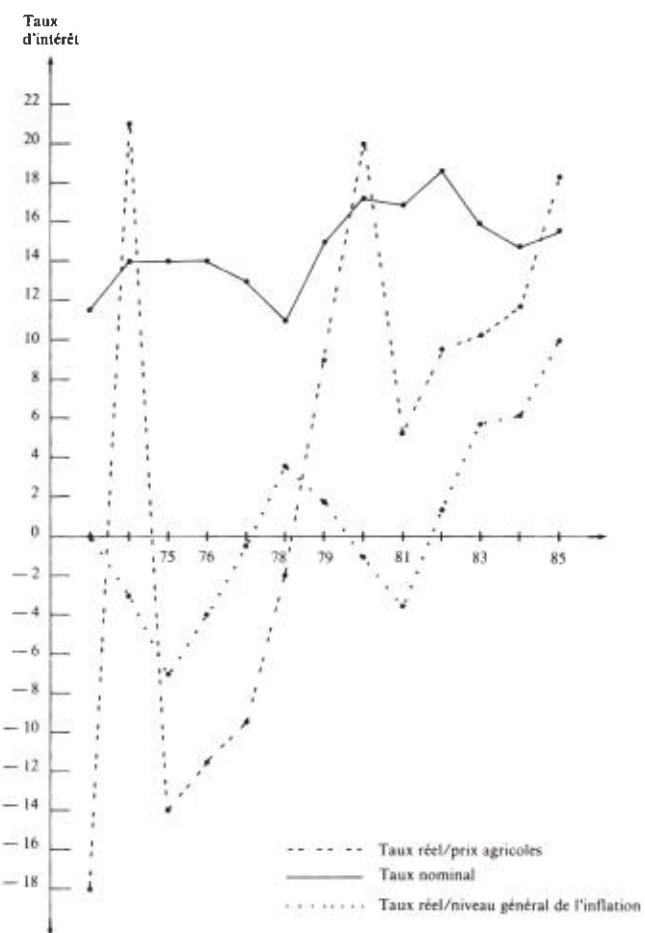
Le poids croissant de l'endettement

Le tableau 2 montre la progression de l'endettement. Il augmente de 130 % de 1975 à 1978 et de 120 % encore de 1978 à 1982. Cet accroissement semble lié à plusieurs facteurs :

- a) le contexte économique très favorable lors de l'entrée dans la Communauté, et, de ce fait, l'amélioration considérable du revenu des agriculteurs (tabl. 3). Dans la perspective de débouchés illimités à des prix rémunérateurs, les agriculteurs furent plus enclins à emprunter et les établissements de crédit à prêter.
- b) Si les taux d'intérêt nominaux étaient forts dans les années 70, l'inflation l'était encore plus. Les agriculteurs furent incontestablement poussés à emprunter en raison des taux d'intérêt réels négatifs et qui le sont demeurés au moins jusqu'en 1978⁽³⁾ (fig. 2).
- c) Le système d'imposition sur les revenus s'appliqua progressivement aux agriculteurs à partir de 1974. Initialement, seules les grandes exploitations dont le capital foncier dépassait un certain seuil étaient concernées. Ce seuil a été progressivement abaissé jusqu'à ce qu'en 1981 tous les exploitants soient assujettis à l'impôt sur les bénéfices agricoles. La législation fiscale accorda aux investisseurs un traitement de faveur comportant des provisions pour l'amortissement net des dépenses d'équipement, des déductions confortables pour les investissements en bâtiments, le report des déficits, la prise en compte totale des frais financiers et un allègement des impôts sur la plus-value du capital. Voyant croître leurs bénéfices, les agriculteurs furent incités à investir pour diminuer leurs redevances fiscales.
- d) Les prix des terres montèrent en flèche à cause de la combinaison de perspectives attrayantes en matière de bénéfices agricoles et de la facilité à

⁽³⁾ Il n'est pas toujours facile de calculer des taux d'intérêt réels *ex post*. Par rapport au niveau général de l'inflation, les taux sont restés négatifs ou nuls jusqu'en 1982 ; par rapport au mouvement des prix agricoles, ils sont brutalement devenus positifs en 1978.

Figure 2. Evolution des taux d'intérêt (1973-1985).



obtenir des crédits (fig. 3). En Irlande, l'installation se fait surtout par le biais de la succession mais le marché foncier est très ouvert pour les exploitants qui souhaitent s'agrandir. Vers 1978, le prix des terres avaient atteint un niveau qui ne pouvait plus se justifier d'un point de vue strictement agricole. L'endettement foncier a été un important facteur de fragilité financière.

La chute des revenus agricoles de 1978 à 1980 a joué un rôle crucial (tab. 3). De 1973 à 1978, l'agriculture irlandaise avait bénéficié d'une évolution favorable des termes de l'échange. Grâce à l'augmentation des prix durant la période transitoire avant l'adhésion complète à la CEE et à une dévaluation importante de la livre irlandaise, cette situation permit aux agriculteurs de bénéficier des dévaluations successives de la « livre verte ». En 1978, les augmentations de prix liées à la période transitoire se terminèrent. Au même moment, l'Irlande entra dans le système monétaire européen, ce qui réduisit les possibilités de dévaluer la livre verte. Avec un niveau élevé d'inflation intérieure, le revenu agricole fut durement touché.

Même en valeur nominale, les revenus n'ont retrouvé leur niveau de 1978 qu'en 1982. Parallèlement à l'accroissement de l'endettement, le rapport de la dette au revenu a plus que doublé dans l'agriculture irlandaise, passant

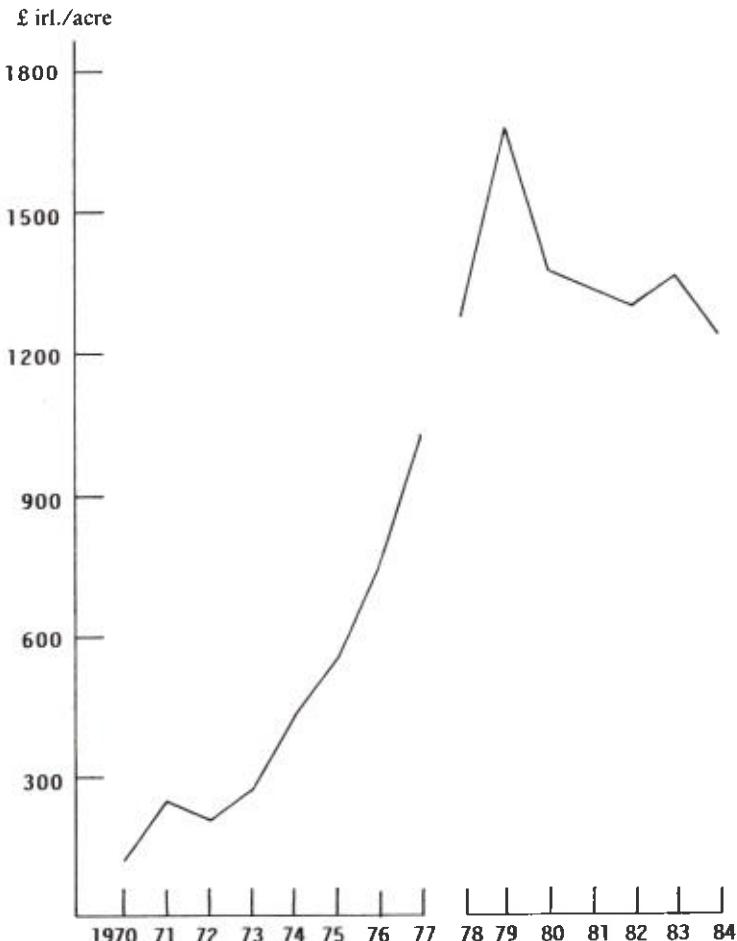
Tableau 4. Résultats techniques et financiers des emprunteurs selon l'importance des emprunts, 1983

Classes d'emprunts (£ irl.)	1-10 000	10-25 000	25-50 000	+ 50 000
Taille de l'exploitation (ha)	30	40	50	80
Produit brut par ha (£ irl.)	764	880	917	1016
Marge brute par ha (£ irl.)	499	544	566	610
Revenu agric. familial par ha (£ irl.)	316	289	250	175
Endettement par ha (£ irl.)	124	383	687	1144
Surface fourragère/unité de bétail	0,64	0,58	0,58	0,52

Source : Connolly (1985).

d'une moyenne de 0,69 dans les années 1975-1978 à 1,49 de 1978 à 1982. De plus, en 1979, des changements dans la politique du crédit de la Banque centrale eurent pour effet de réduire les prêts fonciers et de faire baisser les prix plus qu'ils n'auraient dû baisser. Les agriculteurs qui avaient acheté des terres à des prix gonflés par l'inflation un ou deux ans auparavant s'aperçurent alors qu'ils ne pouvaient revendre ces biens sans d'énormes pertes.

Figure 3.
Evolution du prix
des terres en Irlande
(1970-1984)



Un endettement inégalement réparti

Un indice global du poids de l'endettement ne permet pas cependant d'apprécier le problème dans son ensemble, car la répartition de l'endettement agricole est inégale. On a tenté, au tout début de la crise financière de l'agriculture, d'identifier les groupes d'exploitations les plus menacés. A l'origine, on fit une estimation grossière du nombre d'exploitations virtuellement incapables de faire face à leurs échéances à partir des données sur la répartition des revenus agricoles et des intérêts, tirées du rapport annuel sur l'agriculture de l'Institut Agricole (Cox, Higgins et Kearney, 1982). Ultérieurement furent entreprises des enquêtes directes auprès des agriculteurs en difficulté. Cox *et al.* dressèrent un tableau précisant les intérêts payés en 1980 par les propriétaires fonciers irlandais sur leurs emprunts agricoles en fonction de leur revenu agricole monétaire. En déterminant subjectivement, pour chaque classe de revenu agricole, le niveau critique du couple intérêts-revenu monétaire à partir duquel les difficultés peuvent apparaître, ces auteurs estimèrent qu'environ 6 % des propriétaires fonciers irlandais, soit 14 000 au total, connaîtraient des problèmes de paiement d'intérêts en 1980. Mais comme l'échantillon enquêté comprenait des propriétaires fonciers en général et pas seulement des agriculteurs à plein temps, il est possible que des exploitants à revenus monétaires faibles, devant payer des intérêts élevés, aient pu honorer ces échéances, grâce à des revenus non agricoles. Une étude ultérieure du même type, limitée aux agriculteurs à temps complet, aboutit à un chiffre approximatif de 8 700 exploitations endettées, et susceptibles de connaître de sérieux problèmes financiers (Higgins et Roche, 1982). En fait, cette approche quelque peu fruste se révéla un instrument de recherche fort précis.

Afin d'identifier ces agriculteurs, les experts de l'Agricultural Education and Training Authority (ACOT) ont procédé en juillet 1981 à une enquête sur les agriculteurs en difficulté, enquête renouvelée en mars 1982. Près de 10 000 agriculteurs semblaient ne pas être en mesure de rembourser leurs emprunts en juillet 1981. Ce chiffre est descendu à 9 275 en mars 1982, mais le nombre d'agriculteurs incapables même de payer les intérêts de leurs dettes — donc des agriculteurs en situation financière très difficile — est passé de 3 680 à 4 438 entre juillet 1981 et mars 1982. Ensuite, malgré une amélioration dans l'agriculture au début de 1982, 20 % seulement des agriculteurs enquêtés, selon les experts, ont vu leur situation s'améliorer. Le profil des agriculteurs en difficulté indiquait qu'ils avaient des exploitations d'assez grande taille (un peu moins de 50 hectares en moyenne) et d'une efficacité raisonnable (surface fourragère de 0,6 à 0,7 ha par unité de bétail). Près des trois quarts des agriculteurs sévèrement touchés se trouvaient dans les régions Sud-Est et Sud-Ouest, les plus développées sur le plan agricole. Les agriculteurs enquêtés avaient d'ambitieux projets de croissance dans leurs plans de développement, comme celui d'augmenter de 38 % la taille de leur exploitation. Globalement, ces objectifs ont été dépassés, bien que les agriculteurs en grande difficulté soient parvenus à un médiocre résultat en la matière (une croissance réelle de 26 % au lieu des 42 % prévus). Toutefois, l'échec de ces projets de croissance ne semble pas être le facteur principal des difficultés financières.

Les causes financières de la crise se confirment au niveau des performances techniques et des résultats financiers des emprunteurs par rapport à la taille de l'exploitation. Comme l'indiquent les chiffres du tableau 4, la taille de l'exploitation, la production brute et la marge brute par hectare augmentent en même temps que l'emprunt tandis que diminue le revenu agricole par famille ; il passe de 316 livres irlandaises par hectare pour les exploitations à bas niveau d'endettement à 175 livres irlandaises par hectare pour les exploitations à fort

niveau d'endettement. Le haut niveau des paiements d'intérêt explique en grande partie la baisse du revenu agricole de la famille dans les exploitations les plus endettées.

LES RÉACTIONS A LA CRISE FINANCIÈRE

Notre étude a montré que par la suite d'une élévation du taux d'intérêt nominal et d'une chute des prix réels à la production, une minorité réduite mais significative d'agriculteurs lourdement endettés se trouvait dans une situation où leur activité courante ne leur permettait plus d'honorer leurs dettes. Pour réagir à cette situation, les agriculteurs eux-mêmes et les institutions de crédit ont dû procéder à des adaptations, tandis que le gouvernement prenait également des mesures.

On a un aperçu de l'attitude des agriculteurs dans le rapport des experts de l'ACOT de 1982, selon lequel, en mars 1982, les agriculteurs en difficulté avec lesquels ils étaient en contact envisageaient dans 19 % des cas de vendre des biens pour faire face à leurs obligations ; dans 21 % des cas, des membres de la famille avaient pris un emploi à l'extérieur. Selon ce même rapport, dans 26 % des cas, la vente de biens paraissait nécessaire pour restaurer la trésorerie ; une amélioration de productivité tirerait d'affaire 29 % d'entre eux ; en revanche, aucune solution n'était envisageable pour 33 %, en-dehors de mesures exceptionnelles émanant des organismes de crédit ou du gouvernement.

S'abstenant d'agir en purs commerçants, les organismes de crédit ont essayé diverses stratégies pour rétablir l'équilibre financier des exploitations. Citons, entre autres, des arrangements pour la vente ou la location-bail, le rééchelonnement des dettes, des moratoires sur les paiements d'intérêts dans les cas appropriés et dans d'autres, la reprise d'une partie de la dette dans le cadre d'un plan de redressement financier. L'attitude des banques s'explique sans nul doute par le sentiment que de nombreux agriculteurs en difficulté étaient parmi leurs clients les plus compétents et les plus modernisés et par la crainte qu'en rompant la confiance et l'équilibre de l'agriculture, elles compromettraient leurs prêts à d'autres secteurs comme l'agro-industrie. De même, réaliseraient-elles les difficultés qu'elles rencontreraient en liquidant des exploitations face à un milieu hostile à cette solution. Ces mesures de restructuration bancaire ne pouvaient certes pas redresser la situation de tous les agriculteurs. Toutefois, l'absence d'informations ne permettant pas d'approfondir le sujet, nous nous contenterons d'étudier les mesures adoptées par le gouvernement.

Les mesures publiques sur le taux d'intérêt

Jusqu'alors, la bonification des taux d'intérêt ou la politique du crédit n'avaient pas joué un grand rôle dans la politique agricole irlandaise. L'Etat avait créé en 1927 la Société du Crédit Agricole (Agricultural Credit Corporation) pour combler une lacune évidente sur le marché des prêts à moyen et à long terme à l'agriculture. Jusqu'au milieu des années 60, elle n'avait aucune activité de grande envergure et la distribution du crédit se faisait toujours selon des règles commerciales. Les rares plans de prise en charge d'intérêts avaient une portée limitée (Attwood, 1983). Le Plan de modernisation de l'agriculture de 1974 permit d'appliquer en Irlande la directive communautaire 159/73 sous forme de bonifications ou de subventions en capital, cette dernière formule de financement étant la plus utilisée. C'est pourquoi en 1979 et 1980, lorsque se fit sentir la nécessité d'agir sur les taux d'intérêt, il n'y avait pas une grande expérience en la matière.

la construction de bâtiments, le fonds de roulement et certains venaient en remplacement de prêts accordés aux taux ordinaires du marché. Le succès de ce plan fut modeste à l'origine mais, par la suite, ces fonds furent très sollicités.

Le plan de garantie (B3) destiné à améliorer les besoins en fonds de roulement, fut créé en juin 1986 pour un délai d'un an ; il devait couvrir jusqu'à 100 millions de livres d'emprunts en devises du SME avec la même répartition des garanties pour variations du change que dans les plans B2. Les emprunts devaient améliorer le fonds de roulement des céréaliers et des producteurs de porcs et de bovins d'hiver, certains fonds étant disponibles pour les exploitations laitières dont les quotas ne dépassaient pas 113 000 litres (4). Ce plan ne devait entrer en vigueur que si la différence entre le taux d'intérêt intérieur et le taux appliqué aux emprunts de cette catégorie dépassait 2 %. Pour les emprunts de cette catégorie, les pertes au change seront garanties jusqu'à la date de la reconduction ou de la clôture du prêt, mais il ne sera pas émis de nouveaux emprunts et les emprunts existants ne seront pas reconduits si la différence est égale ou inférieure à 2 %.

Le Plan de garantie pour de nouveaux projets de développement agricole (B4) date aussi de juin 1986. Il doit permettre aux agriculteurs d'emprunter jusqu'à 35 millions de livres en devises du SME pour consolider leur fonds de roulement sur des projets de diversification agréés. La garantie pour risque au change s'étend sur quatre ans et une contribution de 2,5 % est demandée aux emprunteurs comme provision en cas de variations monétaires, l'Etat (le Trésor) s'engageant à couvrir toute variation supplémentaire à la hausse. Ce plan prévoit qu'il existe un écart de plus de 2 % en faveur des emprunteurs irlandais avant que de nouveaux emprunts ne soient émis ou que les anciens ne soient reconduits.

Des conditions atmosphériques anormalement mauvaises en 1985 et 1986 vinrent aggraver les problèmes du secteur agricole. En réponse, le gouvernement annonça en octobre 1986 un nouveau plan de garantie contre les variations de taux de change accroissant les fonds disponibles à bas taux d'intérêt de 200 millions de livres et facilitant les conditions d'accès à ces prêts. 15 millions de livres provenaient du Plan pour le capital circulant, 5 millions étaient disponibles pour les producteurs de tourbe privés et les entrepreneurs. Au minimum, 65 des 180 millions restants étaient réservés aux besoins supplémentaires de fonds de roulement pour les exploitants touchés par le Plan pour le capital circulant et pour ceux qui étaient en difficulté extrême par suite des conditions atmosphériques. Les fonds restants étaient affectés à la restructuration de la dette des exploitants en difficulté extrême à cause des mauvaises conditions climatiques de 1985 et 1986.

Dans ce nouveau plan, on ne demandait plus aux exploitants de contribuer à hauteur de 2 % aux pertes de change. En complément, la marge de gestion courante des banques (2 %) était diminuée de moitié, tandis qu'un quart de point supplémentaire était gagné sur le coefficient de trésorerie imposé par la Banque Centrale. Dans ces conditions, les prêts étaient disponibles pour les exploitants aux environs de $5\frac{1}{2}\%$ (à comparer à un taux de 12 % pour les prêts commerciaux à court terme à l'agriculture en octobre 1986). L'emprunt maximum était de 50 000 livres pour les cas les plus difficiles. Comme pour le Plan pour le capital circulant, il était prévu que ce plan fonctionnerait seulement si la différence entre les prêts distribués dans ce cadre et le taux intérieur dépassait 2 %.

(4) Le plafond exact est de 25 000 gallons ; 1 gallon (UK) = 4,546 litres.

Le tableau 6 compare l'ensemble des dépenses annuelles du gouvernement relatives aux différents plans de réduction du taux d'intérêt que nous venons d'examiner. D'autres engagements sont à prévoir au titre du Plan de sauvegarde et, sans doute, des plans de garantie contre les variations de taux de change mis en œuvre en 1986. Il faut également imputer aux dépenses publiques les réserves de l'ACC pour créances douteuses parce que, étant seul actionnaire, le Trésor subit le manque à gagner d'une réduction de ses bénéfices. A la fin de 1985, fut émise une provision de 21 millions de livres pour créances douteuses, le gouvernement assumant jusqu'à 4 millions de livres de dépenses en sus. De plus, les intérêts en sursis sur les arriérés d'emprunts devaient s'élever à 20 millions de livres, soit un montant total de 45 millions de livres (*Irish Farmer's Monthly*, nov. 1985). Il reste peut-être une petite chance de récupérer une partie de ces sommes, et l'ACC s'y emploie mais, pour le plus gros, elles seront perdues.

Tableau 6.
Dépenses de l'Etat afférentes
aux plans de bonification
des taux d'intérêt
(en millions de livres irlandaises)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Plans de garantie contre les pertes de change ⁽¹⁾	0,80	0,53	1,49	1,07	11,04	0,60
Bonification d'intérêt pour exploitations en développement	1,49	3,78	1,95	1,30	0,12	—
Bonification d'intérêt pour exploitations non en développement	—	1,56	0,50	0,18	—	—
Plan de sauvegarde	—	0,07	1,67	2,69	4,82	1,50

(1) Les agriculteurs ont également contribué à financer les pertes de change.

Source : Ministère de l'Agriculture.

Evaluation des mesures publiques sur le taux d'intérêt

Ces plans ont couvert une grande partie des emprunts accordés aux agriculteurs et indéniablement ils ont permis à certains exploitants de rester en place alors qu'ils auraient, sinon, été condamnés à abandonner l'agriculture. Le 31 décembre 1983, à la fin du Plan de bonification pour les exploitations en croissance, 8 500 agriculteurs environ (sur quelque 10 000 candidats) avaient perçu une ou deux annuités d'une bonification de 7,2 millions de livres irlandaises. Au titre du Plan national de bonification d'intérêt de 5 %, 8 600 candidatures avaient été reçues et 1,75 millions de livres irlandaises versées à 5 700 d'entre eux. De cette façon, quelque 15 250 agriculteurs sur 140 000 ont perçu des indemnités au titre des deux plans de bonification d'intérêt de 5 % (on considère qu'en 1983 il y avait 221 000 exploitations dont 120 000 avaient une superficie supérieure à 2 unités de taille européenne). Le principal reproche qu'on puisse faire à ces plans est leur caractère indifférencié. Ils ont été conçus de façon à indemniser autant ceux qui avaient vraiment besoin d'être aidés pour honorer leurs échéances que ceux qui pouvaient payer sans peine. Même si des arguments prêchent en faveur de la bonification des intérêts dans la conjoncture particulière au début 1980, ces plans constituent surtout une méthode inégalitaire de soutien des revenus, compte tenu de la répartition biaisée des emprunts agricoles.

Le Plan de sauvegarde avait le mérite, en revanche, d'être adapté à un groupe spécifique d'agriculteurs en difficulté. Le bien-fondé d'une aide exceptionnelle fut débattu de façon violemment (Cox, Higgins et Kearney, 1982). D'un côté, on fit valoir qu'aussi longtemps que ces difficultés étaient dues à la spéculation foncière, l'Etat n'avait pas de raison d'intervenir. On avança également un argument de justice sociale selon lequel d'autres catégories d'entrepreneurs individuels, comme les commerçants, ne recevaient aucune aide de l'Etat en cas de difficultés de remboursement. On avait l'impression que les

organismes de crédit étaient en partie responsables de ces problèmes par suite de leur propension trop enthousiaste à prêter dans les années 70 et l'on craignait que l'aide ne soit utilisée pour dédommager les banques. Dans la mesure où ces emprunts faisaient alors figure de « créances douteuses » aux yeux des organismes de crédit, toute mesure destinée à aider les exploitants à honorer leurs échéances n'aurait fait que renforcer le sentiment que les déficits de ces organismes, dus à une politique de crédit erronée, seraient à supporter par l'ensemble des contribuables.

Selon les arguments en faveur d'une aide de l'Etat, de nombreux agriculteurs avaient, sur les conseils et les incitations du gouvernement, entrepris des programmes de développement, et pour ce faire, avaient contracté des emprunts qui, tout en étant modérés à l'époque, les avaient mis en difficulté. De ce fait, le gouvernement était censé être tenu moralement d'aider ces agriculteurs. Selon un argument plus pragmatique, si des agriculteurs trop optimistes risquaient d'être fortement pénalisés, d'autres agriculteurs risquaient de se montrer trop pessimistes vis-à-vis de futures étapes de développement de l'agriculture. Finalement, sous l'effet d'une pression accentuée, le gouvernement dut agir en faveur de l'agriculture dans une période de très grave instabilité politique.

Malgré l'urgence du problème, il fallut un certain temps pour que le Plan de sauvegarde se mette en place. Sur les 5 millions budgétisés en 1983, 1,67 millions furent effectivement dépensés et, sur les 5,5 millions budgétisés en 1984, 2,69 millions furent dépensés. Ces retards ont deux causes. Une des conditions pour postuler au titre de ce plan était d'avoir épousé ses droits à une quelconque indemnité au titre des plans communautaires ou des plans de bonification d'intérêts à 5 %, si bien que de nombreux agriculteurs différèrent leurs candidatures. De plus, la procédure fut plus complexe que prévue. A l'insu des établissements prêteurs, de nombreux agriculteurs avaient contracté des dettes auprès de plusieurs créanciers, d'où une difficulté initiale pour évaluer l'ampleur de leurs problèmes. Toutefois, en cas de retard, les paiements étaient antidatés du 1^{er} avril 1982, date à laquelle le plan fut ouvert, pour ne pas les pénaliser. A l'expiration du plan, en avril 1986, 6 800 exploitants avaient bénéficié d'une réduction d'intérêt moyenne de 6,8 % pour un prêt d'un montant moyen de 24 750 livres. Le coût de cette subvention fut estimé à 34,3 millions de livres dont 75 %, soit 27,3 millions, furent pris en charge par le gouvernement.

Compte tenu de la clôture du Plan de sauvegarde en 1986, les seuls moyens actuels de financement à bas taux d'intérêt sont les emprunts en eurodevises garantis contre les pertes de change. Le rapport avantage-coût est particulièrement problématique dans le cas de ces plans. Le différentiel d'intérêt dont ont bénéficié les agriculteurs a beaucoup varié en fonction de l'écart existant entre les taux d'intérêt intérieurs et les taux en vigueur en Allemagne ou aux Pays-Bas. Il est passé de zéro à certaines périodes à plus de 7 % à d'autres. Un exploitant qui aurait emprunté pour une durée de cinq ans au commencement du plan de 1980, aurait gagné près de 4,5 % par rapport aux taux d'intérêts intérieurs. La dépense publique est fonction des aléas du taux de change pendant la durée du prêt. Dans ce cas-là, le plan de 1980-1985, ne revenait pas plus cher qu'une bonification du taux d'intérêt intérieur équivalente à la réduction du taux d'intérêt dont les agriculteurs bénéficiaient déjà. Mais le risque était gros. Le coût de ce plan en 1985 n'a été que de 10,3 millions de livres par rapport à une estimation budgétaire de 18 millions de livres, grâce à une hausse favorable mais fortuite du taux de change de la livre irlandaise par rapport au mark allemand pendant la durée de remboursement du plan. Si l'estimation initiale s'était vérifiée, une bonification nationale de l'intérêt aurait coûté beaucoup moins cher. Ce qui rend ce type de plan particuliè-

ment peu satisfaisant, c'est qu'à un moment quelconque, son coût peut n'avoir aucun rapport avec les indemnités versées aux agriculteurs. Il y eut des périodes où le différentiel était très peu élevé parce que les taux d'intérêt européens étaient relativement hauts, mais avec d'inévitables pertes au change. Les nouvelles clauses des plans de garantie 1986 doivent réduire ces inconvénients.

Selon des études de l'ACOT, au début de 1986, 70 à 80 % des bénéficiaires du plan n'étaient plus en difficulté financière et étaient donc à nouveau en mesure de payer normalement leurs intérêts. Les 20 à 30 % restants — quelque 1 000 agriculteurs au total — étaient encore en difficulté et n'avaient, semble-t-il, pas fait beaucoup de progrès depuis 1984. Par ailleurs, l'ACOT avait pris en charge 1 000 autres familles en difficulté, en plus de celles du Plan de sauvegarde. Ce qui est inquiétant, c'est que depuis 1984 l'ACOT a eu plus de nouveaux cas d'exploitations familiales à aider que de cas résolus. Fréquemment, il s'agit là d'exploitations en culture et/ou d'engraissement dont les difficultés se sont aggravées par suite des intempéries de 1985 et de la baisse des revenus de l'élevage. Tant et si bien qu'il restait encore au début de 1986 près de 2 000 exploitations qui auraient eu besoin soit d'une aide quelconque en capital, soit du bénéfice de facilités de crédits, ce en améliorant leur productivité et en contrôlant leur situation financière, si toutefois elles avaient des chances de recouvrer la santé. Ces exploitations devraient être prioritaires pour l'aide donnée dans le cadre du plan de garantie de 1986.

Etant donné l'extension des difficultés financières après 1981, le résultat de toutes ces mesures semble appréciable. La question plus générale, à laquelle une réponse en termes économiques est insuffisante, est de savoir si l'investissement du ministère des Finances pour faire retrouver la viabilité à ces exploitations était valable. En finançant maintenant un groupe d'exploitations bien gérées et techniquement rentables, il a pu faire réaliser un chiffre de production total plus élevé que si ces terres avaient été rachetées par d'autres, sans tenir compte de l'effet bénéfique qu'a pu avoir un regain de confiance dans le secteur tout entier. En revanche, on peut y opposer des arguments d'équité et d'honnêteté. Etait-il juste de subventionner des entreprises encore largement solvables malgré leurs problèmes de trésorerie ? Les agriculteurs le justifient en invoquant les multiples subventions dont peuvent bénéficier des entreprises industrielles. Mais la disparition de ces entreprises entraîne des baisses de production et des pertes d'emplois. Le dépôt de bilan d'une exploitation, lui, ne signifie le plus souvent qu'un changement de propriétaire. Toute évaluation d'une telle mesure se fonde à la fois sur des questions de valeurs et des contingences politiques.

CONCLUSION

Dans cet article écrit à mi-parcours de l'année 1986, on voit clairement que la crise financière avait atteint son point culminant en 1982. Les adaptations réalisées par les agriculteurs et la restructuration des prêts faite par les établissements de crédit, l'effet des diverses mesures gouvernementales et, plus récemment, la détente sur les taux d'intérêt ont contribué à réduite de façon considérable le nombre d'exploitants en situation encore précaire. Les problèmes posés par le nombre d'exploitants excessivement endettés ont pu être, sinon résolus, du moins jugulés. Toutefois, le niveau extraordinairement élevé des taux d'intérêt réels (qu'ils soient mesurés par rapport aux fluctuations du niveau général de l'inflation ou par rapport à l'indice des prix agricoles) depuis 1982 influence toujours le financement de l'agriculture.

L'expérience conduite de 1978 à 1982 a eu comme effet le plus évident de créer une attitude plus prudente vis-à-vis de l'emprunt agricole tant du côté des agriculteurs que des organismes de prêt. Globalement, les prêts à l'agriculture sont restés constants en termes réels depuis 1979 (tabl. 2). De plus, la durée moyenne des emprunts a considérablement diminué du fait d'une demande plus soutenue en prêts de campagne ou destinés à financer les fonds de roulement et du tassemement des prêts de modernisation. Il est difficile de distinguer l'effet spécifique des taux d'intérêt réels très élevés et des revenus agricoles précaires de l'effet des attitudes plus prudentes vis-à-vis de l'emprunt, du fait des tendances décrites ci-dessus, mais il est probable que le comportement des agriculteurs a eu une influence propre. Selon une enquête datant de 1983, plus de 50 % des agriculteurs estimaient qu'il n'était pas judicieux d'emprunter pour développer leur exploitation. A la question « pourquoi ? », 39 % ont répondu que les taux d'intérêt étaient trop élevés, 40 % qu'emprunter était trop risqué et 21 % ont donné d'autres raisons (Higgins et Collier, 1986). Le pourcentage élevé d'agriculteurs témoignant d'une aversion pour le risque corroboore quelque peu les arguments avancés jusque là, bien qu'il n'y ait pas d'informations sur d'éventuelles modifications de ce pourcentage dans le temps.

La deuxième conséquence révélée par la crise est la vulnérabilité d'une institution bancaire spécialisée face aux aléas économiques du secteur qu'elle finance. Contrairement aux banques commerciales, les prêts de l'ACC sont réservés par la loi à l'agriculture. De ce fait, ses bénéfices ont été durement touchés par les récentes difficultés du secteur agricole.

Selon l'opinion qui domine à l'intérieur même du secteur, un crédit à des taux nettement en-dessous des taux du marché est indispensable si l'on veut encore stimuler le développement agricole (Department of Agriculture, 1984). Mais l'influence exacte des taux préférentiels sur le développement reste encore un objet de controverses.

Si l'on examine à un niveau agrégé l'influence des taux sur l'investissement, l'on s'aperçoit que le niveau général des revenus agricoles est infiniment plus déterminant et même que, pour des décisions mettant en jeu des immobilisations il est difficile de déceler une quelconque influence des taux d'intérêt (Higgins et Collier, 1986). De l'avis de banquiers, le facteur-clé d'évaluation du degré de solvabilité d'un client est sa capacité de remboursement mesurée plus par une trésorerie excédentaire au début d'un projet d'investissement que par l'existence d'un taux de rendement positif, lequel ne produira souvent des capacités de remboursement positives qu'après un délai de plusieurs années. Donc, sauf dans un ou deux cas, comme ceux des exploitations engrangant pendant l'hiver, le niveau des taux d'intérêt ne peut actuellement jouer un rôle déterminant dans le développement des exploitations.

Les limitations qu'apporte le marché à un accroissement de la production sont également à prendre en compte. En Irlande, le secteur agricole dynamique depuis 1973 était la production laitière, mais son expansion a été arrêtée par l'entrée en vigueur des quotas en 1984. En conséquence, il ne faut pas s'attendre à une grande croissance de ce secteur dans les quatre ans qui viennent (Kearney, 1986). On ne voit guère comment se justifieraient des bonifications générales d'intérêt dans telles circonstances. Il faut également avoir à l'esprit que le nouveau plan de modernisation de l'agriculture met à la disposition des agriculteurs de façon permanente des subventions à l'investissement qui réduisent déjà de façon significative le coût de celui-ci. Il pourrait être utile que les établissements de crédit mettent en place de nouveaux instruments afin de pallier les contraintes financières qui pèsent sur l'expansion de l'agriculture. Le rapport du National Planning Board, « Propositions pour un plan » (1984) recommande vivement de recourir plutôt aux emprunts à remboursement

indexé « qui évitent les contraintes posées, dans le cas des échéanciers classiques, par le poids d'annuités disproportionnées pendant les premières années d'investissement » (p. 183). Quel que soit en principe son mérite, ce projet a été accueilli avec scepticisme par les banquiers qui craignaient des risques d'abus de la part d'emprunteurs indisciplinés.

Il est beaucoup plus probable que se développent des formes d'emprunts fiscalement plus efficaces destinés à la minorité d'agriculteurs irlandais à hauts revenus, étant donné le caractère rapidement progressif du système irlandais d'impôt sur les bénéfices. Le recours à un emprunt indexé sur une assurance ou une retraite qui permettrait à l'emprunteur, compte tenu des dispositions fiscales existantes, de demander un allègement d'impôts non seulement sur l'intérêt payé mais sur le capital remboursé, serait une innovation possible dès lors qu'elle existe déjà depuis quelques temps sur le marché des prêts immobiliers. A moyen terme, de telles orientations influenceront plus la structure de l'agriculture irlandaise que la crise financière elle-même. Cette crise, nous l'avons déjà vu, s'est répercutee, en principe, sur les grosses exploitations lourdement endettées sans beaucoup toucher les exploitations plus modestes qui empruntent peu à l'extérieur. Etant donné les réactions des banques et du gouvernement, elle a eu très peu d'effets immédiats sur les structures de l'agriculture. On peut s'attendre à un ralentissement de la tendance aux regroupements de grande taille à cause des liquidations de terre que cette catégorie d'exploitations a subies, mais les informations sur les structures qui confirmeraient cette idée ne sont pas encore disponibles.

A l'avenir, l'accroissement de la segmentation du marché du crédit pourrait avoir un effet de polarisation plus fort. On a montré que l'existence d'une capacité d'autofinancement nette (une fois déduites les dépenses de consommation) était un facteur déterminant dans les prévisions d'investissement des exploitations (Higgins et Collier, 1986) et, on l'a vu, c'est aussi un facteur de plus en plus important pour déterminer le degré de solvabilité des exploitations. Mais étant donné les sombres perspectives des marges dans l'agriculture, les excédents de revenus se concentreront encore plus sur les exploitations de grande taille. Et l'ACOT se trouvera de plus en plus sollicitée par des exploitations plus petites et peu endettées mais dont les revenus sont insuffisants pour satisfaire leurs modestes engagements dans la conjoncture agricole actuelle.

Les mesures fiscales ne feront qu'appuyer cette tendance, et ce, pour deux raisons. D'une part, les agriculteurs qui ont à présent un revenu suffisant pour être imposables bénéficient d'une incitation supplémentaire pour investir à nouveau. Cela concerne surtout les exploitations de plus grande taille. D'autre part, l'annonce d'un impôt foncier sur les exploitations d'une surface de 8 à 33 acres corrigés en lieu et place de l'impôt sur le revenu ne fera qu'accroître le poids des contributions sur ces exploitations (c'est en tout cas ce que souhaite le législateur). Cela aura pour conséquence, à terme, de diminuer notablement les possibilités d'investissement de ces exploitations. La structure des exploitations irlandaises, remarquablement stable jusque-là malgré la révolution technologique qui a eu pour effet de concentrer la production, sera peut-être amenée à changer plus rapidement à cause des pressions fiscales et financières.

ANNEXE

Méthodes d'estimation des intérêts payés par les agriculteurs

On ne dispose d'estimations officielles du montant des intérêts payés par les agriculteurs que pour 1980-1985. Comme il est difficile de distinguer si les emprunts qu'ils contractent sont destinés à la famille ou à l'exploitation, le Bureau Central des Statistiques souligne que ces estimations doivent être considérées comme le montant maximal des intérêts payés sur les emprunts

productifs. En ce qui nous concerne, c'est l'évolution de ce montant, plus que son niveau absolu, qui importe. Des estimations valables des intérêts payés par les agriculteurs peuvent être faites sur la même base. Pour les années 1980-1985, le produit de l'encours total multiplié par le taux d'intérêt annuel moyen des prêts agricoles à moyen terme donnait un montant estimé des intérêts payés très proches des estimations officielles sur cette période, si bien qu'on a utilisé cette formule pour calculer les paiements d'intérêts sur les années précédentes. Les résultats sont alors très proches de ceux de Blake (1980) sauf pour 1978 et 1979 où nos chiffres sont plus bas.

BIBLIOGRAPHIE

- ATTWOOD (E.A.), 1983. — Financing and investment in Irish agriculture, *Irish Banking Review*, décembre, pp. 13-26.
- BLAKE (L.), 1980. — *Financing agricultural development*, Paper read to Agricultural Science Association Conference, Tralee, miméo.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1977. — *Credit to agriculture in the EC Member States : a comparative analysis*, Information on Agriculture (28), Bruxelles.
- CONNOLLY (L.), 1985. — Farm loans — who borrows and for what ?, *Farm and Food Research*, 16 (4), pp. 116-117.
- COX (P.), HIGGINS (J.), KEARNEY (B.), 1982. — *Farm incomes*, National Economics and Social Council Report (65), Dublin, Stationery Office.
- DEPARTMENT OF AGRICULTURE, 1984. — *Four years Plan for agriculture*, P 2322, Dublin, Stationery Office.
- HIGGINS (J.), COLLIER (P.), 1986. — *A study of investment in Irish agriculture*, Socio-Economic Research Series (6), Dublin, Agricultural Institute.
- HIGGINS (J.), ROCHE (M.), 1982. — Farm borrowings on full-time farms : a factual analysis, *Farms and Food Research*, 13 (2), pp. 53-54.
- KEARNEY (B.), 1986. — New era in agriculture, *Farm and Food Research*, 17 (3), p. 67.
- NATIONAL PLANNING BOARD, 1984. — *Proposals for Plan 1984-87*, Dublin, Stationery Office.
- SHEEHY (S.), O'CONNOR (R.), 1986. — *Economics of Irish agriculture*, Dublin, Institute of Public Administration.