



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

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.

Chapitre 9. Bilan de la politique française des prix et marchés agricoles 1948-1968

G. Brown

Citer ce document / Cite this document :

Brown G. Chapitre 9. Bilan de la politique française des prix et marchés agricoles 1948-1968. In: Économie rurale. N°79-80, 1969. pp. 147-155;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1969.2042>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1969_num_79_1_2042

Fichier pdf généré le 08/05/2018

BILAN DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DES PRIX ET MARCHES AGRICOLES 1948-1968

par G. BROWN *

OBJECTIFS ET MODALITES

En première approximation, la politique agricole française de ces vingt dernières années présente deux phases successives, politique de la production et des prix d'abord, politique des structures ensuite. Le ministère Pisani et la loi d'orientation agricole du 5 août 1960 situent à peu près la limite chronologique entre les deux politiques qui répondent d'ailleurs aux deux grands axes des revendications du groupe professionnel agricole : dénonciation par les responsables traditionnels de la « dégradation des prix agricoles », dénonciation par les jeunes du C.N.J.A. de « l'archaïsme des structures ».

Si cette distinction est conservée pour sa commodité didactique, cela ne signifie pas que, chronologiquement, les deux aspects de l'intervention des pouvoirs publics dans l'économie agricole, sont absolument séparés : la politique des prix incluait des éléments d'organisation des marchés ; pendant la période de la politique des structures, la garantie des prix n'est négligée ni dans les décisions de l'administration, ni dans les revendications des agriculteurs.

La politique des prix

En 1948, l'intervention publique sur les prix agricoles reflète les deux crises économique-politiques antérieures :

— La crise économique mondiale des années 30 qui a laissé l'organisation du marché du blé (avec prix garanti et commercialisation contrôlée par un établissement public, l'ONIC), de la betterave sucrière (avec organisation interprofessionnelle et contrôle des surfaces cultivées), du vin. L'organisation avait pour objectif le freinage de la baisse des prix.

— La guerre mondiale de 1939-45. La désorganisation des appareils de production, l'accroissement des besoins ont provoqué la hausse des prix ; les pouvoirs publics ont organisé la taxation des prix

et la répartition autoritaire des biens. L'organisation avait pour objectif le freinage à la hausse.

En 1948, de nombreux prix agricoles sont encore taxés pour éviter leur hausse, suscitant la critique d'agriculteurs qui, dans l'ensemble, sont alors plutôt libéraux.

Les décrets de septembre 1953

De 1948 à 1952, l'agriculture retrouve sa capacité de production d'avant guerre et même la dépasse avec l'encouragement du climat de productivisme qui imprègne l'économie française. En peu de temps, face à un pouvoir d'achat qui suit difficilement, on passe d'une situation de relative pénurie à une situation d'excédents relatifs.

On parle déjà de dégradation des prix agricoles et, en fait, l'évolution de l'offre et de la demande des produits agricoles tend à les faire baisser par rapport aux prix des produits industriels. Mais en 1952-53, c'est finalement la conjonction de deux situations conjoncturelles défavorables sur les marchés de la viande bovine et de la viande de porc qui vont sensibiliser les agriculteurs. Pour le porc, le « cycle du porc » en est à une phase basse des prix mais, dans l'ignorance de l'existence du mécanisme, les spécialistes croient à une baisse tendancielle. Pour la viande bovine, la baisse est la conséquence d'une décision de politique générale : le gouvernement Pinay a remplacé l'inflation par une tendance à la déflation, et les agriculteurs, au lieu de retarder la vente de leurs animaux, ont tendance à l'avancer, provoquant un accroissement de l'offre et une accélération du processus de baisse des prix qui, par effets cumulatifs, s'amplifie.

Les baisses de prix du bœuf, du veau, du porc, sont conjoncturelles mais sont ressenties comme des effets de tendance. Les décrets de septembre 1953 ont essentiellement pour but de répondre aux doléances des agriculteurs et de défendre les revenus des producteurs de viande. Ils prévoient :

— des « Comités Nationaux Interprofessionnels » à vocation consultative habilités à proposer des avis concernant l'organisation des marchés agricoles.

* Maître de conférences à l'E.N.S.A. de Rennes.

— des « Sociétés Préfessionnelles d'Intervention » chargées de réaliser toutes opérations commerciales tendant à assurer l'équilibre des marchés agricoles grâce à des contrats passés avec les Ministères des Finances et de l'Agriculture.

— Le Fonds de Garantie Mutuelle et d'Orientalion de la Production Agricole habilité à financer toute intervention jugée nécessaire pour l'équilibre des marchés agricoles.

En principe la charge du financement de la protection doit être partagée entre le gouvernement et les agriculteurs ; en fait la participation de ceux-ci sera négligeable.

Ces décrets constituent une première tentative d'organisation générale des prix agricoles mais leur application reflète leur caractère partiel et occasionnel :

— Les nouvelles règles laissent pratiquement inchangés les systèmes antérieurs et ne les incluent pas ;

— Les diverses sociétés fonctionnent indépendamment les unes des autres, possèdent leurs fonds d'assainissement propres et le Fonds de Garantie Mutuelle sert pour les produits qui n'ont pas de système propre d'intervention.

— La Société Interprofessionnelle du Bétail et des Viandes (SIBEV) est la première société créée en décembre 1953 précisément pour la branche alors menacée. Interlait ne sera créée qu'en avril 1955, au moment où les problèmes du lait deviendront plus urgents.

Malgré ces réserves, un cadre général d'intervention est bien préparé qui peut accueillir toute branche en difficulté.

Le niveau des prix servant de base de référence pour le déclenchement de l'intervention des sociétés est négocié chaque année entre le gouvernement et les producteurs. Les notions de « coût de production », de « parité » sont évoquées dans les discussions mais sans qu'il y soit fait référence précise dans les calculs. La Loi Laborde du 18 mai 1957 sur le calcul du prix du lait va les utiliser dans l'indexation des prix des produits laitiers.

Les décrets de septembre 1957 et la loi de décembre 1957

Ces nouveaux textes ont été élaborés lors de la préparation du III^e Plan. Leurs promoteurs ont eu l'ambition de construire un système d'intervention plus homogène et plus cohérent conçu comme un moyen d'une politique globale du développement de l'agriculture dans le développement économique national.

Les décrets conservent les organismes prévus en 1953 mais précisent les modalités de leur intervention en prévoyant :

— des prix indicatifs de base pour l'année de départ 1958.

— des prix d'objectifs pour l'année finale du Plan 1961.

— des prix indicatifs de base pour chaque année intermédiaire calculés de façon à passer graduellement des prix de départ aux prix d'objectifs,

— l'indexation de ces prix en fonction d'un indice composite qui inclue l'indice des prix des produits industriels nécessaires à l'agriculture (40 %) ; l'indice d'ensemble des prix de détail des produits non alimentaires (40 %), l'indice des salaires agricoles (20 %),

— des prix de campagne situés dans une fourchette de — cinq et + cinq pour cent des prix indicatifs indexés et fixés compte tenu du niveau de la production de chaque produit,

— des prix d'intervention, plancher à l'achat en cas de baisse, plafond à la vente en cas de hausse, égaux à 92 % et 108 % des prix de campagne.

Le système a pour objectif :

- * la défense du producteur par les prix planchers,
- * la défense du consommateur et la protection contre les risques d'inflation par les prix plafonds,
- * la garantie contre les risques d'inflation par l'indexation,
- * mais aussi l'orientation raisonnée de la production pour un moyen terme de 4 ans par les prix d'objectifs.

En outre, il veut tenir compte de la loi du marché et des conséquences de la variabilité de l'offre par le correctif des prix de campagne et supprime les marchandages annuels des confrontations gouvernement-producteurs lors de la fixation des prix de soutien.

La première modification au mécanisme de soutien des prix supprimera l'indexation par un décret du 7 janvier 1959. Considérant que l'indexation est un moyen d'entretenir l'inflation, le nouveau gouvernement interdit son emploi et abroge, dans les textes de 1957, l'article qui le prévoyait. Devant les protestations des agriculteurs, un mécanisme partiel d'indexation est à nouveau prévu un peu plus tard mais ne portant que sur un pourcentage, variable selon les produits, du prix, il laisse une marge de liberté suffisante pour, en fait, permettre sa mise en échec.

Peu à peu, la fixation des prix annuels d'intervention va devenir à nouveau l'objet de négociations et de discussions annuelles entre les représentants des agriculteurs et un gouvernement soucieux de conserver le pouvoir d'achat de la monnaie et par conséquent peu disposé à accorder des hausses de prix.

La règle des prix d'objectifs, normalement appliquée jusqu'en 1961 et, en principe renouvelable, va peu à peu tomber elle-même en désuétude.

Pratiquement vidés de ce qui faisait leur originalité, les textes de 1957 resteront néanmoins la base de l'intervention sur les prix agricoles jusqu'à la mise au point progressive des règles du Marché Commun. Mais, en même temps, le gouvernement va s'attacher au perfectionnement de l'ancien Fonds de Garantie Mutuelle et d'Orientation de la Production Agricole.

Le Fonds d'Orientation et de Régularisation des Marchés Agricoles (le F.O.R.M.A.)

Le Fonds de Garantie pratiquement n'avait joué qu'un rôle de fonds d'assainissement pour les produits non pourvus d'organismes propres et épisodiquement celui de caisse de compensation entre fonds spécialisés. Le 21 août 1960, la Loi de finances rectificative supprime les différents fonds d'assainissement et met en place le « budget annexe » d'intervention sur les marchés agricoles qui regroupe tous les moyens d'action financiers.

Le 29 juillet 1961, un décret crée le F.O.R.M.A. sous sa forme actuelle d'établissement public à caractère industriel et commercial autonome avec un double rôle :

— un rôle consultatif auprès du gouvernement sur la politique en matière d'organisation des marchés agricoles, rôle dévolu au Conseil de Direction,

— un rôle exécutif des décisions du gouvernement, rôle dévolu au directeur du F.O.R.M.A.

L'ensemble des services des Sociétés d'intervention, est à la disposition du F.O.R.M.A.

L'activité du F.O.R.M.A. va peu à peu se diversifier. Au début, elle était presque entièrement consacrée à la poursuite des tâches de ses prédécesseurs, interventions sur les marchés des produits agricoles, quand le besoin s'en faisait sentir. Puis, considérant qu'il valait mieux prévenir que guérir, l'activité « garantie » va laisser peu à peu une place de plus en plus grande à l'activité « orientation et régularisation », conformément d'ailleurs à l'intitulé même de l'organisme. Mais cette évolution de l'activité du F.O.R.M.A. traduit l'évolution de la politique agricole gouvernementale et débouche sur la deuxième partie « la politique des structures ». Le F.O.R.M.A. d'ailleurs avait été créé en application de la loi d'orientation agricole du 5 août 1960.

Conçu comme organe de centralisation et d'homogénéisation de la politique des prix et marchés agricoles, il assure la synthèse de la politique des prix et de la politique des structures de marché.

La politique des structures

Avant que celle-ci ne devint systématique, le gouvernement participait déjà à l'organisation des marchés agricoles. Une division chronologique risquerait donc ici d'être plus confuse qu'une division tra-

ditionnelle : action au niveau de la demande, au niveau de l'offre, au niveau du fonctionnement du marché.

Action au niveau de la demande

Elle a pour objectifs la recherche de l'évolution des besoins des consommateurs, l'information des producteurs sur cette évolution et la recherche, la prospection, la promotion de débouchés nouveaux.

Depuis longtemps, les services spécialisés du Ministère de l'Agriculture collectent le maximum d'informations sur l'évolution des marchés des principaux produits agricoles, se tiennent à la disposition des producteurs pour les renseigner et diffusent ces informations soit épisodiquement dans diverses publications (1), soit systématiquement dans la publication journalière du « Bulletin des nouvelles des marchés » pour les fruits et légumes par exemple.

Depuis la fin de la guerre, il existe aussi, auprès du Ministère de l'Economie Nationale, le « Centre de Recherches et de Documentation sur la Consommation » (C.R.E.D.O.C.) dont la vocation générale inclut l'étude de l'évolution des lois de la consommation alimentaire.

Le Centre National du Commerce Extérieur est un établissement public à caractère industriel et commercial qui a pour mission la promotion des ventes à l'étranger de tous les produits français. Son service des produits agricoles assure l'information des producteurs nationaux sur la demande étrangère et participe aux actions d'expansion commerciale à l'étranger.

Mais c'est à la suite de la loi d'orientation et, précisément sous le patronage général, le contrôle et la participation financière du F.O.R.M.A. qu'ont été créés des organismes dont l'action sur la demande et l'offre des produits agricoles est la vocation spécifique. Leur organisation a été bien présentée dans le n° 213 du B.T.I. (2). Contentons-nous de la résumer :

— La Compagnie pour Favoriser la Recherche et l'Elargissement des Débouchés Agricoles (C.O.-F.R.E.D.A.) a pour objet :

- de faciliter par une assistance technique temporaire la réalisation d'initiatives professionnelles concertées, susceptibles d'améliorer les conditions de commercialisation,

(1) Par exemple « Bulletin Technique d'Information du Ministère de l'Agriculture ». Problèmes d'économie et des marchés agricoles. N° 214, novembre 1966.

(2) BEILLAN (M.). — L'organisation des interventions indirectes pour la régularisation des marchés agricoles : COFREDA, CENECA, SOPEXA, CNCE. Bulletin technique d'Information. Problèmes d'économie et de marchés agricoles. Tome 1, n° 213, octobre 1966, p. 697 à 704.

- de contribuer à une adaptation de l'offre qui réponde aux exigences modernes de la transformation et de la distribution,
- d'apporter son concours au développement des relations contractuelles entre producteurs agricoles et négociants ou industriels.

— Le Centre National des Expositions et Concours Agricoles (C.E.N.E.C.A.) qui organise des manifestations agricoles en vue de la promotion des ventes des produits agricoles.

— La Société pour l'Expansion des Ventes des Produits Agricoles et Alimentaires (S.O.P.E.X.A.) qui joue le rôle d'un service publicitaire de l'agriculture française en assurant, en France et à l'Étranger, la propagande en faveur des produits agricoles français.

Action au niveau de l'offre

Tous les organismes précédents participent également au contrôle et à l'aménagement de l'offre des produits agricoles.

Les mécanismes de soutien des prix prévoient également des moyens de régularisation de la mise en commerce (blocage et déblocage du vin, primes au stockage du blé), et de freinage de l'expansion de la production (le quantum pour le blé).

Pour faciliter la vente des produits sur le marché national et surtout à l'étranger, les pouvoirs publics ont encouragé la normalisation ; l'Association Française pour la Normalisation (A.F.N.O.R.) a défini des normes de qualité pour un grand nombre de fruits et légumes. La loi d'orientation agricole a prévu pour les exportations des certificats de normalisation.

L'État participe encore au développement des équipements de stockage et de la « chaîne du froid ».

La création la plus caractéristique de la politique des structures d'organisation de l'offre en agriculture est celle des « groupements de producteurs » et des « comités économiques agricoles » définitivement mise en place par la loi complémentaire à la loi d'orientation agricole. L'objectif de cette construction a deux étages, le premier au niveau de la petite région de culture, le second au niveau d'une région agricole, est de faciliter aux organisations de producteurs, quelles que soient leurs formes juridiques, le contrôle de la production et de la commercialisation d'un produit.

Pour ceux qui auront su mettre au point « des règles d'organisation et de discipline de la production et de la mise en marché, de régularisation des cours et d'orientation vers les exigences du marché », la reconnaissance en tant que groupement de producteurs ou de comité économique réserve les privilèges de l'aide publique et même, par le procédé de l'extension, la possibilité d'imposer ces règles aux réfractaires.

Les termes de la loi « production et mise en marché » expriment la volonté de ne plus dissocier dans l'intervention « structures de production » et « structures de commercialisation » parce que production et mise en marché sont deux phases interdépendantes d'une même action économique.

Action sur le fonctionnement des marchés

Les défauts des circuits commerciaux traditionnels ont été souvent dénoncés :

— mauvaise confrontation de l'offre et de la demande,

— mauvaise orientation géographique des produits,

— exercice d'un pouvoir de domination du commerce vis-à-vis des producteurs et des consommateurs,

— malthusianisme des distributeurs,

— fraude fiscale...

Ces défauts seraient moindres si l'organisation des circuits satisfaisait mieux aux règles idéales de la concurrence parfaite à tous les niveaux, production, gros, détail. Foires et marchés ne joueraient plus, à cet égard, pour les animaux de viande et les fruits, légumes, le même rôle que les bourses de commerce pour les grains par exemple. Pour améliorer l'information générale, les pouvoirs publics ont aménagé des points de passage plus ou moins obligatoires où confrontation de l'offre et de la demande, contrôle, sont possibles.

Pour améliorer les circuits de la viande, l'abattage en tueries particulières a été interdit et le dernier programme d'aménagement des abattoirs en prévoit 600 pour l'ensemble de la viande. La loi du 8 juillet 1966 sur la modernisation du marché de la viande a d'autre part prévu les moyens d'une amélioration de la qualité par un meilleur contrôle sanitaire des animaux de boucherie.

Pour améliorer les circuits des fruits et légumes, le décret du 30 septembre 1953 a créé un réseau de « marchés d'intérêt national », doté de tous moyens propres à faciliter confrontation et contrôle : vente au cadran, liaisons rapides inter-marchés par téléscripteurs. En 1958, le fonctionnement de ces marchés nationaux a été précisé ; leur gestion sera assurée par des établissements publics ou des sociétés d'économie mixte, sous la tutelle de l'État.

Les objectifs et les modalités de cette action publique sur les marchés des viandes, fruits et légumes, expriment la volonté d'améliorer l'information à tous les stades de la commercialisation. En fait, la théorie de la distribution est souvent faite maintenant à partir de la théorie de « l'informatique ». Elle n'est certes pas à sa place dans ce résumé historique, mais il est intéressant de noter que son utilisation la plus élaborée a été faite à propos des analyses sur l'intégration et l'économie contractuelle.

La « politique des structures » lui a affecté la loi du 6 juillet 1964 sur le régime contractuel en agriculture. Les textes prévoient :

— un accord interprofessionnel à long terme précisant le développement des débouchés, la régularisation des prix, la fixation des conditions d'équilibre du marché,

— des conventions de campagne en exécution de l'accord interprofessionnel,

— des contrats-types réglant les apports et les transactions. Les pouvoirs publics interviennent d'une part pour homologuer les accords proposés par les parties en présence, d'autre part pour étendre éventuellement ces accords après enquête publique.

RESULTATS

La politique des prix et marchés agricoles s'inscrit dans le cadre d'une politique générale de répartition du revenu national entre les diverses catégories professionnelles. Elle a évolué peu à peu et, partie d'actions et de constructions épisodiques destinées à régler un problème particulier, urgent et parfois provisoire, elle a abouti à une construction générale en principe apte à réaliser une plus grande justice sociale.

Mais déjà, elle a rencontré certaines difficultés pour s'insérer dans la politique économique globale avec laquelle elle est parfois entrée en conflit, notamment avec la politique de lutte contre l'inflation. Les mesures particulières concernant les prix agricoles n'excluaient pas les mesures générales de contrôle des prix de détail ; elles n'étaient pas toujours absolument compatibles ; les conséquences en étaient parfois curieuses. Pendant l'hiver 1957-58 par exemple la substitution de la taxation au maximum des prix de détail des viandes au système du barème mobile et l'insuffisante ouverture de l'éventail des prix taxés en fonction des qualités a provoqué une certaine incompatibilité entre ceux-ci et les prix d'intervention sur les marchés de gros.

Le commerce parisien, pris dans une fourchette étroite, n'a pu accepter, entre les prix de la première catégorie et les prix de l'extrat, les mêmes différences qu'auparavant ; les éleveurs charollais, alors que la tendance des prix de la viande étaient nettement en hausse, ont cru à une crise parce qu'ils ont dû, pour conserver leurs prix de vente, orienter une partie de leurs expéditions vers le Midi, où les aménagements des dispositions réglementaires sont tout de même plus faciles.

L'opposition entre politique de soutien des prix agricoles et lutte contre l'inflation sont concrétisées en 1959 par la suppression de l'indexation. L'indice utilisé révélait les deux principes de base du soutien, celui de la « rentabilité » par comparaison avec le coût de production (indice des produits industriels nécessaires à l'agriculture et indice des salaires agricoles), celui de la « parité des revenus » (indice des prix de détail des produits non alimen-

taires). C'est surtout la référence à celui-ci qui apparaissait critiquable au gouvernement parce que particulièrement apte à entretenir l'inflation.

Nous allons essayer, dans les pages qui suivent, de nous demander si politique des prix et politique des structures de marchés, ont atteint leurs objectifs.

Influence sur les prix agricoles

Evaluer l'efficacité des mécanismes de soutien des prix agricoles revient à poser la question : « comparée à l'évolution des cours telle que l'observation statistique l'a constatée, quelle aurait été celle de marchés totalement libres ? » La réponse à une telle question ne peut que faire l'objet d'hypothèses ; celles qui vont suivre n'engagent évidemment que leur auteur. Elles diffèrent selon la catégorie de prix liée aux modalités du soutien, prix garantis, prix soutenus, prix libres.

Prix garantis : il est pratiquement impossible de proposer une hypothèse raisonnable. La théorie du marché suggère une loi d'offre et une loi de demande en quelque sorte idéales exprimant des comportements isolés dans le temps des producteurs et des consommateurs. En fait, les uns et les autres, quand ils réagissent au niveau d'un prix d'un bien à un moment donné, sont influencés par les niveaux de prix antérieurs de ce bien (3). Il est donc probable que, si le prix d'un bien anciennement garanti était brusquement libéré, le nouveau prix se fixerait à un niveau qui ne serait pas indépendant des prix garantis antérieurs. Inversement, le niveau de garantie d'un prix antérieurement libre n'est certainement pas indépendant des cours précédents.

Si les prix libres traduisent en principe la situation conjoncturelle du marché à un moment donné, les prix taxés sont aussi influencés par elle. Pourquoi les prix d'objectifs du blé pour 1961 ont-ils été fixés en baisse par rapport à 1957, année de leur fixation ? Sans doute parce que les responsables de

(3) Les théories modernes de l'offre en font une fonction du prix actuel certes, mais aussi des prix antérieurs avec des coefficients d'influence rapidement décroissants avec l'éloignement dans le temps.

la taxation ont été influencés par la tendance à la situation excédentaire du marché ; le problème se pose actuellement pour la fixation du prix des céréales dans la C.E.E.

Qualitativement, on peut néanmoins faire l'hypothèse que, pour un marché à tendance excédentaire, la fixation autoritaire de prix le situe au-dessus du niveau qu'atteindrait le prix libre et que la différence est d'autant plus élevée que la différence entre production et besoins nationaux est plus grande.

S'il n'était pas garanti, le prix du blé aurait été certainement plus faible en France ces dernières années mais de combien ? Peut-être de beaucoup mais peut-être de peu parce que le prix plus faible n'aurait pas encouragé la production. L'hypothèse la plus vraisemblable et d'ailleurs la plus conforme à la théorie économique, c'est que la différence entre un prix garanti et ce qu'aurait été un prix libre n'est pas grande mais par contre que la production d'un bien sous le régime de prix garanti est sensiblement plus forte qu'elle ne le serait sous le régime de prix libre. Toutefois cette hypothèse doit être nuancée en France pour le blé dans la mesure où le système du quantum diminue le prix moyen pour les gros producteurs. Elle est probablement fautive pour la betterave sucrière pour laquelle le soutien du prix est assorti d'un système de contingentement de la production.

Prix soutenus : la relative liberté d'établissement des cours permet peut-être des hypothèses plus plausibles. Il faut pourtant se méfier d'interprétations trop hâtives.

De l'observation de l'évolution des cours de la viande bovine en 1953-54, on pourrait conclure que le système de soutien a été efficace puisque les prix se sont alors redressés et ont amorcé un mouvement ascendant de 5 ans environ. La SIBEV a joué un rôle remarquable ?... d'autant plus remarquable que les prix ont amorcé leur remontée un ou deux mois avant la création de la société et plusieurs mois avant que celle-ci n'ait effectué ses premiers achats ! En réalité, marché de la viande de bœuf et marché de la viande de porc avaient atteint le minimum conjoncturel des prix et ceux-ci se sont redressés d'eux-mêmes. L'action de la SIBEV n'en a pas moins joué un rôle ; elle a certainement entretenu et contrôlé la hausse mais dans quelle mesure a-t-elle été responsable de celle-ci, rien ne permet de le préciser. Il est toutefois remarquable de constater qu'à partir de 1957, les prix réels se sont pratiquement maintenus entre prix plancher et prix plafond d'intervention.

De même, la SIBEV a certainement limité l'amplitude des fluctuations cycliques des prix du porc ; plus exactement elle semble avoir déformé le cycle ; l'amplitude des variations est plus faible mais la période de baisse est plus longue et la période de haus-

se plus courte. Tout semble se passer comme si le freinage à la baisse résultant de l'action de la SIBEV avait pour effet d'en retarder les conséquences.

En somme, les systèmes de soutien ont efficacement limité l'amplitude des variations conjoncturelles. Quant à l'influence du niveau de soutien sur le « trend », les suggestions faites à propos des prix garantis peuvent être reprises. La hausse des prix de la viande bovine de 1953 à 1958 est certainement la conséquence d'une expansion de la consommation liée à l'accroissement du pouvoir d'achat en France, et si les prix d'objectifs pour 1961 ont alors été fixés en hausse, c'est parce que les responsables avaient prévu une nouvelle expansion face à une production qui risquait de stagner. Là encore, l'ambiguïté des causes et des conséquences permet à chacun d'interpréter selon ses idées... ou selon son intérêt. La hausse des prix réels est-elle la conséquence des décisions concernant les prix d'objectifs ou le niveau ceux-ci a-t-il été dans la décision des responsables la conséquence de leur analyse sur le marché (libre ?) de la viande ?

Prix libres : « prix libre » ne signifie pas absence d'intervention publique puisque, en cas de baisse dangereuse des cours, Fonds de Garantie Mutuelle d'abord, FORMA ensuite, sont intervenus selon des modalités diverses, subventions, aides à l'exportation, baisse des prix de transport..., mais qui se ramènent toutes à une forme de redistribution de revenus.

Influence sur les revenus agricoles

La politique de soutien des prix agricoles est un moyen de la politique de soutien des revenus des agriculteurs et, si celle-là réalise ses objectifs, ceux-ci sont améliorés. Mais c'est vrai pour l'ensemble de la profession agricole et non pour chaque producteur ; c'est alors un autre problème qu'il faut évoquer : « quels sont, parmi les agriculteurs ceux qui en ont bénéficié le plus ? » Le problème est important puisque, finalement, s'il est efficace, le soutien des prix agricoles est une forme de redistribution de revenus ; la logique de l'action sociale voudrait alors que les bénéficiaires en soient les agriculteurs les plus défavorisés. La question a deux aspects, comparaison entre producteurs de produits différents, comparaison entre producteurs différents d'un même produit :

— Pourquoi avant 1963, certains produits étaient protégés et pas d'autres ?

* Parce que la baisse des prix avait été particulièrement forte ? L'observation statistique ne le prouve pas,

* Parce que l'organisation était plus facile ? Peut-être...

* Parce que les producteurs, plus groupés et mieux organisés ont mieux su imposer leurs revendications aux pouvoirs publics ? Sans doute...

La cause de l'intervention de l'Etat dans la vie économique apparaissait alors liée plus à l'efficacité de la pression des groupes qu'à la volonté d'organiser le marché. Les textes de 1953 reflètent encore l'urgence des problèmes d'une branche et les revendications du groupe correspondant. Ceux de 1957 et ceux de l'organisation des marchés dans la C.E.E. expriment une volonté d'organisation générale et impartiale. Néanmoins, les niveaux de soutien des cours dépendent encore de l'efficacité du groupe dans la contestation et les oppositions d'intérêts se révèlent toujours, souvent implicitement, parfois ouvertement, à travers eux.

— Pour un même produit, les agriculteurs les mieux protégés sont-ils ceux qui en ont le plus besoin ?

L'accroissement uniforme du prix d'un produit avantage relativement plus les « gros » producteurs que les « petits ». C'est une des raisons qui ont été à l'origine de la fixation du quantum dans le système de garantie du prix du blé ; selon l'importance des excédents annuels, les différences de prix moyens perçus entre petits et gros producteurs ont varié de 5 à plus de 20 %. Le quantum a été critiqué parfois comme injuste, ce qui semble abusif, et souvent comme opposé à l'efficacité économique ; cette critique paraît logique et pourtant l'observation du comportement des céréaliculteurs l'infirmes. L'instauration du quantum n'a pratiquement eu aucune influence sur les surfaces semées en blé par les gros producteurs ; bien plus, se sont eux qui ont intensifié leur production pour obtenir des rendements plus élevés ; cette observation n'est pas en désaccord avec une analyse économique en termes marginaux ; plus le prix de vente du quintal supplémentaire est bas, plus le producteur cherche à en abaisser le prix de revient par l'accroissement des rendements.

En France, comme dans tous les pays qui pratiquent un soutien des prix non sélectif, les gros agriculteurs ont gagné plus que les petits à cette redistribution. Sans doute, les petites sommes gagnées par ceux-ci grâce à une hausse de prix, ont-elles été marginalement au moment de leur encaissement, presque aussi « utiles » que les sommes plus fortes touchées par ceux-là, parce qu'elles ont servi à satisfaire des besoins plus urgents. Mais précisément, les gains des gros exploitants leur ont permis d'investir et de moderniser plus encore leur système productif et d'accroître en leur faveur le décalage de capacité productive par rapport aux moins favorisés.

Ainsi, les mécanismes non sélectifs de soutien des prix, non seulement non pas avantagé les plus défavorisés, mais les ont peut-être plus rapidement condamnés en augmentant le pouvoir compétitif de leurs concurrents.

Dans cette optique, on peut se demander ce que seront les conséquences de système de garantie des prix agricoles de la CEE qui, s'il est sélectif ne semble pas l'être en faveur des petites exploitations de polyculture et d'élevage.

En tout cas, l'opinion selon laquelle le soutien des prix agricoles serait une aide à la survie de structures périmées et un frein à leur transformation, n'est pas prouvée.

En définitive, il est difficile de savoir quel type d'agriculteurs a le plus bénéficié de la politique de soutien des prix. On sait par contre, avec précision à quels produits les aides sont allés mais le tableau de répartition exprime moins maintenant, la situation plus ou moins privilégiée de certains producteurs, que les difficultés conjoncturelles des différents marchés. Le tableau donne par ailleurs une idée du coût global de la politique de soutien des prix agricoles.

Coûts d'intervention pour l'Etat de l'action sur les marchés agricoles

	1954	1956	1958	1960	1961	1962	1963	1964
Céréales . . .	43,10	129,50	302	266	300	650	445,50	587
Sucre	42,90	91,99	68,50	60,70	70	91	97	97
Lait	28,11	41,00	72,31	293	586	691,50	623	667
Viande	114,93	66,07	77,63	133	370	182	176,50	5
Autres prod.	4,60	118,63	16,75	75	123	237	171	261
	233,64	447,19	537,19	827,70	1 449	1 851,50	1 513	1 617

Source : Bulletin d'Information du Ministère de l'Agriculture, n° 297, novembre 1966.

La politique des structures

Porter un jugement catégorique sur les résultats des actions pour l'organisation des marchés agricoles est certainement prématuré puisque la plupart des organismes sont encore très jeunes. C'est moins leur comportement qui actuellement peut nous servir de référence, que la vitesse avec laquelle ils se mettent en place.

Les groupements de producteurs

D'après les statistiques du Ministère de l'Agriculture, au 30 juin 1967, la situation était la suivante :

	Groupements de producteurs	Nombre de Comités économiques
Fruits et légumes	258	13
Viticulture	50	—
Aviculture	108	8
Viande et élevage	99	—
Huiles.	—	1
Total.	515	22

Certes les textes sur les groupements de producteurs sont récents. Cependant le nombre d'organismes mis en place est faible comparé à celui du nombre des coopératives, SICA, syndicats qui avaient la possibilité de demander leur agrément. Encore faut-il préciser que les demandes ont été rapides, en 1962-63 puis de moins en moins denses. Il semble que ceux qui étaient prêts à assumer les responsabilités qu'implique la reconnaissance, aient immédiatement voulu bénéficier du système et que les autres ne soient pas encore prêts.

Les modalités de l'aide financière n'ont sans doute pas encouragé le mouvement ; la participation publique est proportionnelle aux cotisations perçues ; elle a été faible. Le démarrage d'un système à effets cumulatifs est toujours difficile.

Mais il est permis de se demander si la lenteur de ce développement ne procède pas d'une raison plus sérieuse. L'objectif de l'institution c'était d'obliger les agriculteurs à plus d'homogénéité dans leurs actions économiques collectives, c'était de tenter de briser les contraintes des individualismes de groupes qui, avec la constitution de coopératives avaient remplacé, avec une intensité souvent plus grande, les individualismes traditionnels. N'est-ce pas alors la difficulté de briser ces contraintes, de concevoir des règles qui seraient acceptables par tous, qui est la cause essentielle de la lenteur du mouvement.

Les coopératives agricoles étaient et sont encore très libérales vis-à-vis de leurs membres qui se permettent des fantaisies, des infidélités dans leurs li-

vraisons ; « l'esprit coopératif » ne peut se mesurer au nombre des adhérents ; beaucoup d'eux considèrent la coopérative comme un moyen parmi d'autres d'exercice de leur liberté. Accepter des contraintes étroites est plus difficile, même quand on les élabore soi-même. Ce qui est difficile à l'échelle des groupements de producteurs l'est encore plus à celle des comités économiques. Si des groupements de producteurs de porc se sont constitués assez rapidement et assez facilement, ceux-ci ont du mal à s'entendre pour mettre en place l'échelon supérieur.

Les oppositions d'intérêts ou tout simplement de conceptions économiques ou éthiques, les méfiances réciproques sont encore difficiles à dépasser, du moins tant que les problèmes économiques ne sont ni intenses ni urgents ; la conscience des difficultés peut changer les comportements ; c'est peut-être ce qui explique le nombre des comités économiques avicoles.

La COFREDA est engagée dans un effort de promotion pour la création de groupements de producteurs. En Bretagne, les ingénieurs qui prospectent les éleveurs de porc constatent que les difficultés sont essentiellement psychologiques. L'action de la COFREDA sera certainement bientôt efficace, mais il est tout de même remarquable que l'action publique, après avoir offert aux agriculteurs les moyens d'assumer la responsabilité de leurs activités, soit amenée aussi à leur fournir des hommes, non pas seulement pour leur apprendre à les utiliser mais pour leur donner la volonté de le faire.

L'économie contractuelle

L'économie contractuelle peut être le complément de la création de groupements de producteurs ; elle s'est développée en agriculture bien avant la promulgation de la loi qui désormais régit les contrats ; celle-ci n'avait d'ailleurs pas pour but d'encourager l'intégration, mais essentiellement d'aider les agriculteurs à se défendre contre les abus éventuels des « intégrateurs ». Aucune étude n'a tenté jusqu'ici d'évaluer son efficacité générale, il est encore trop tôt. Pourtant, en aviculture, des producteurs ont dès 1963, modifié les termes de leurs contrats, en particulier en ce qui concerne le partage des risques, pour ne pas être en désaccord avec la loi.

Le réseau d'abattoirs modernes

Les réalisations traduisent souvent moins la volonté de construire un équipement rationnel que la compétition d'intérêts particuliers. Chaque maire d'une commune un tant soit peu importante a trouvé de bonnes raisons pour justifier la construction d'un abattoir à vocation régionale ; et pour être plus sûrs d'avoir raison, beaucoup ont construit avant

d'être certains du plein emploi. De nombreux abattoirs sont déjà actuellement sous-employés, révélant ainsi un véritable gaspillage des investissements.

Les coûts de fonctionnement sont alors anormalement élevés et, dans les régions mal équipées ou suréquipées les bouchers de campagne affirment que le système leur impose des charges sensiblement plus lourdes que celles qu'ils supportaient lorsqu'ils abattaient eux-même. C'est sans doute vrai ; ils omettent certes d'évoquer les avantages de garantie sanitaire pour le consommateur, ce qui n'est pas vrai partout.

Les marchés d'Intérêt national

Les problèmes sont un peu les mêmes. La mise en place est lente ; elle n'est pas non plus toujours très rationnelle et il est probable que la présence de trois MIN dans des villes aussi proches qu'Angers, Nantes et Rennes par exemple, ne permettra pas à chacun de réaliser les économies d'échelle possibles.

Ces marchés se heurtent d'ailleurs à l'opposition des intérêts privés qui bénéficiaient de l'état de choses antérieures, et ils n'ont pas rallié la confiance de leurs utilisateurs potentiels.

Il est très fréquent que des lots invendus lors d'une séance de marché au cadran du MIN soient vendus aussitôt après au « bistrot » d'à côté, alors que vendeurs et acheteurs n'ont pas changé. Un autre défaut des MIN et qui est peut-être la conséquence de leurs difficultés internes, c'est que, conçus à l'origine comme les instruments d'un service public, ils sont souvent gérés avec un esprit très mercantile.

Jusqu'ici si un certain nombre de MIN ont tout de même réalisé leur objectif essentiel qui était d'assurer une meilleure information sur les marchés, cette information a coûté cher. On peut espérer que, comme la plupart des activités neuves, leur coût de fonctionnement diminuera avec le temps.

Les organismes de promotion des débouchés

Le service des produits agricoles du CNCE (4) a certainement joué son rôle de centralisateur de l'information et d'animateur de l'exportation.

Il fournit aux producteurs et exportateurs français ainsi qu'aux Services Publics les éléments de connaissance des marchés étrangers :

— soit par une information systématique grâce

(4) D'après une note de M. GUIBERT, chef du service des produits agricoles du CNCE.

à ses bulletins périodiques d'information, à la tenue d'un répertoire des exportateurs français et des importateurs étrangers, à sa participation aux comités consultatifs interprofessionnels et interministériels,

— soit par une information d'opportunité sous forme d'études de débouchés ou de notes et documents sur des sujets d'actualité. Il anime les activités d'exportation en suscitant des courants commerciaux, en organisant des missions professionnelles françaises à l'étranger et des missions étrangères en France.

La SOPEXA a participé à cette action de promotion des ventes à l'étranger et surtout à la promotion des ventes sur le marché intérieur. Sa participation à l'étude prévisionnelle des marchés et à des campagnes promotionnelles rapides et intenses, a facilité la résorption d'excédents exceptionnels sur les marchés des fruits et légumes en particulier. On peut dire qu'elle joue, à bon marché, le rôle d'un service d'études des marchés et de promotion des ventes des produits agricoles.

..

S'il fallait une conclusion à ce chapitre des résultats de la politique des structures, on pourrait dire que les institutions mises sur pied valent ce que valent les hommes, ceux qui sont chargés de les animer certes, mais surtout ceux pour lesquels elles ont été créées et qui doivent les utiliser.

S'il est vrai qu'une institution ne vaut que ce que vaut le travail des hommes, c'est vrai aussi pour une publication. Cet article s'est contenté de décrire les organes de la politique des prix et marchés agricoles en France, peu à peu mis sur pied depuis 1946 et de proposer une appréciation qualitative générale sur leurs résultats. En somme, il n'est que ce que son titre suppose, une analyse en termes de bilan qui compare une situation initiale et une situation finale.

L'auteur était au départ plus ambitieux ; il aurait souhaité établir aussi un compte d'exploitation en termes de charges et produits, autrement dit proposer un jugement quantitatif reposant sur l'observation concrète du fonctionnement des organes sous ses aspects négatifs et positifs, coûts de la politique et succès. Il n'a pas eu le temps de collecter les informations nécessaires, opération d'ailleurs longue qui aurait impliqué non seulement une analyse bibliographique complète des documents disponibles dans les organismes qui participent à la politique, mais aussi des enquêtes pour établir beaucoup de renseignements non disponibles ; à fortiori n'aurait-il pas eu le temps d'exploiter cette information.

Le travail reste à concevoir et à réaliser.