



*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](mailto: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.*

# Réflexions sur le Plan Mansholt

Michel Petit, J.-B. Viallon

## Résumé

Le but de cet article est de suggérer une analyse économique de la situation de notre agriculture, et par là de souligner les limites du « Plan Mansholt ». Les principaux défauts de ce Plan sont :

- 1) L'ignorance du principe du coût d'opportunité qui conduit les auteurs à des calculs arbitraires de la taille des unités de production et à une sous-estimation de l'influence des conditions économiques sur l'agriculture.
- 2) Une mauvaise appréhension des forces qui entraînent la croissance de l'offre agricole et par suite l'accumulation de surplus.

## Abstract

The purpose of the article is to suggest an economic analysis of the situation of our agriculture and thus to emphasize the limits of the Mansholt Plan. The main faults are : 1) The ignorance of the opportunity cost principle which lead the authors to arbitrary computations of sizes of production units and to an underestimation of the impact of general economic conditions on agriculture. 2) An inadequate appraisal of the forces leading to the growth of agricultural supply and as a result to agricultural surpluses.

---

## Citer ce document / Cite this document :

Petit Michel, Viallon J.-B. Réflexions sur le Plan Mansholt. In: Économie rurale. N°86, 1970. pp. 43-50;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1970.2122>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1970\\_num\\_86\\_1\\_2122](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1970_num_86_1_2122)

---

Fichier pdf généré le 08/05/2018

# REFLEXIONS SUR LE PLAN MANSHOLT

par Michel PETIT et Jean-Baptiste VIALLON

Professeur et Maître de conférences à l'ENSSAA, Dijon

Le but de cet article est de suggérer une analyse économique de la situation de notre agriculture, et par là de souligner les limites du « Plan Mansholt ». Les principaux défauts de ce Plan sont :

1) L'ignorance du principe du coût d'opportunité qui conduit les auteurs à des calculs arbitraires de la taille des unités de production et à une sous-estimation de l'influence des conditions économiques sur l'agriculture.

2) Une mauvaise appréhension des forces qui entraînent la croissance de l'offre agricole et par suite l'accumulation de surplus.

## Reflexions on the Mansholt Plan

*The purpose of the article is to suggest an economic analysis of the situation of our agriculture and thus to emphasize the limits of the Mansholt Plan. The main faults are :*

*1) The ignorance of the opportunity cost principle which lead the authors to arbitrary computations of sizes of production units and to an underestimation of the impact of general economic conditions on agriculture.*

*2) An inadequate appraisal of the forces leading to the growth of agricultural supply and as a result to agricultural surpluses.*

creative commons  
Persée BY: 

C'est un euphémisme de dire que la politique agricole ne donne guère satisfaction. Chaque groupe intéressé y trouve quelque chose à redire. Les principaux reproches s'appuient sur la faiblesse relative des revenus agricoles et l'inadéquation de l'offre à la demande qui se traduit par une accumulation d'excédents et un coût croissant de l'intervention des pouvoirs publics. De toutes parts, des pressions s'exercent pour réviser notre politique agricole. C'est ainsi que, sous l'impulsion de M. Mansholt, la Commission des Communautés Européennes a présenté au Conseil des Ministres le 21 décembre 1968, un « Mémorandum sur la Réforme de l'Agriculture ». Celui-ci constitue la pièce maîtresse de ce que l'on appelle communément le « Plan Mansholt ».

Pour les auteurs du mémorandum, la source principale des difficultés de l'agriculture tient à l'exiguïté des structures de production : « Il s'avère ainsi que la politique de marché et de soutien de prix ne peut pas apporter à elle seule une solution aux difficultés fondamentales de l'agriculture. Une telle politique se heurte à des limites étroites. Le franchissement de ces limites désorganise le marché et entraîne des charges insupportables pour la collectivité, sans contribuer efficacement à l'amélioration du sort de la population agricole. » (1) Les auteurs proposent donc un plan d'ajus-

tement à long terme appelé « Programme Agriculture 1980 », qui est en fait une véritable proposition de réforme agraire.

Il est clair que la publication de ce plan est un acte politique. Quelle peut alors être la contribution d'économistes publient un article plus d'un an après cet acte ? Tout n'a-t-il pas déjà été dit sur ce fameux « Plan Mansholt » ? Et même s'il n'en est pas ainsi, n'est-il pas trop tard, d'autres rapports et plans ayant été publiés entre temps ou nous étant promis dans un délai rapproché ? (2) Nous pensons qu'en la matière, notre rôle d'économiste est d'éclairer l'action politique. Or, le mémorandum s'appuie sur une analyse économique, plus ou moins explicitée certes, mais qui reprend en fait la version vulgarisée de plusieurs analyses économiques partielles qui sont passées progressivement dans le domaine public. Cette analyse contient pourtant de graves lacunes dont il faut prendre conscience si l'on veut convenablement orienter les réflexions qui fonderont les prochaines mesures de politique agricole. Le but de cet article est donc double : d'une part, propose une analyse expliquant les faits relatifs à l'évolution de la place de l'agriculture dans l'économie et, d'autre part, en tirer des conséquences pour la définition d'une politique agricole. Chemin faisant, nous indiquerons les lacunes de l'analyse sur laquelle repose le « Plan Mans-

(1) Mémorandum sur la réforme de l'agriculture dans la Communauté Economique Européenne, Secrétariat général, Commission des Communautés Européennes, 1968, p. 12.

(2) Notamment le rapport de la Commission VEDEL, et les déclarations de M. J. DUHAMEL, Ministre de l'Agriculture.

holt » et nous en déduirons plusieurs insuffisances de ces propositions.

## LA SITUATION DE L'AGRICULTURE

Si l'on accepte de considérer que les difficultés fondamentales de l'agriculture se traduisent par la faiblesse des revenus agricoles et l'inadéquation de l'offre à la demande, il importe de les expliquer. Voir la cause essentielle de ces difficultés dans l'exiguïté des structures de production n'est peut-être pas inexact mais c'est à coup sûr insuffisant. Nous nous proposons de présenter quelles variables économiques nous paraissent essentielles, et de montrer comment elles expliquent la situation actuelle. Cette analyse permettra de soulever quelques questions sur le bien-fondé de la politique actuelle.

### Les variables économiques essentielles

Les excédents de produits agricoles sont dûs à la disparité entre les taux de croissance de la production et de la consommation de produits agricoles. Les questions qui se posent alors portent sur les causes de cette disparité et sur ses liaisons avec la faiblesse relative du revenu agricole et le coût croissant de l'intervention des pouvoirs publics.

Les produits agricoles satisfont surtout des besoins alimentaires. Or la loi d'Engel s'applique à leur demande. Au fur et à mesure de l'accroissement des revenus, la demande de produits alimentaires s'accroît certes, mais beaucoup moins vite que le revenu. En outre, l'accroissement de la demande se porte beaucoup plus sur les services incorporés que sur les matières premières agricoles. Il en résulte qu'à l'intérieur des pays relativement développés de l'Europe de l'Ouest, où l'accroissement démographique est faible, la demande de produits agricoles augmente lentement. Il y aurait certes une demande potentielle importante dans les pays en voie de développement mais, dans les conditions géopolitiques actuelles, cette demande ne s'exprime pas sur un marché.

Quant à l'offre de produits agricoles, elle résulte évidemment des ressources mobilisées par les agriculteurs et les techniques de production mises en œuvre. Or, les connaissances nouvelles favorisant la mise au point de progrès techniques qui, pour une même quantité de ressources, permettent de produire davantage. Comme Cochrane (3) l'a bien montré, la structure atomistique de la branche agricole fait que chaque agriculteur, pris individuellement, a intérêt à adopter le progrès technique. Il en résulte une tendance à l'accroissement de la production agricole, d'autant plus que le progrès technique s'accompagne souvent d'investissements, c'est-à-dire d'un accroissement du stock de capital employé en agriculture alors que, pour diverses raisons, les autres ressources employées en agriculture — la

terre et le travail — ne peuvent pas en sortir facilement : la terre parce qu'elle a souvent peu d'usages autres qu'agricoles et le travail parce que la population active agricole trop vieille et peu qualifiée, ne trouve pas facilement d'emplois à proximité de son domicile.

Face à la demande plutôt stagnante, l'accroissement de l'offre provoquerait une baisse des prix si l'Etat n'intervenait pas sur les marchés. On conçoit que, du montant de l'intervention de l'Etat vont alors dépendre à la fois de niveau du revenu des agriculteurs et le volume des excédents agricoles. En effet, le volume de ressources employées en agriculture dépend de leur productivité en valeur qui dépend elle-même des prix agricoles. Néanmoins, le principal facteur de variation est certainement l'existence d'emplois non agricoles accessibles aux agriculteurs.

Ainsi, l'évolution de l'agriculture dans la croissance économique est-elle nettement caractérisée par son rôle de secteur entraîné par les autres. Lorsque ceux-ci croissent fortement, ils attirent la main-d'œuvre agricole ; dans la mesure où cette attraction est efficace, certains agriculteurs pourraient accéder à des économies d'échelles (notamment en disposant de surfaces plus grandes). Par contre, lorsque leur croissance se ralentit, les débouchés pour la main-d'œuvre décroissent et l'agriculture se voit contrainte de conserver ses travailleurs, même si des progrès techniques lui permettraient de réduire le travail nécessaire à la production.

Il importe de montrer maintenant comment ces explications théoriques permettent de rendre compte de l'évolution de la situation de l'agriculture française au cours des vingt dernières années.

### Comment s'est détériorée la situation de l'agriculture ?

A la fin de la seconde guerre mondiale, la production agricole française n'était pas suffisante pour satisfaire la demande intérieure. Plusieurs causes en étaient à l'origine. En premier lieu, l'agriculture française souffrait, dès avant la guerre d'ailleurs, d'un retard technique. La guerre vint aggraver la situation d'une part en diminuant les capacités de production par la destruction de bâtiments, matériel, et surtout de cheptel, enfin par la diminution du nombre de travailleurs ; d'autre part en rendant difficile l'approvisionnement en produits industriels (engrais, produits phytosanitaires, etc.) et l'écoulement des produits agricoles (persistance de la désorganisation des marchés avec un certain retour à l'autarcie).

Pourtant, les auteurs du premier Plan d'Equipement et de Modernisation fondaient quelques espoirs sur les capacités de l'agriculture de produire pour l'exportation, ce qui devait contribuer à rééquilibrer notre balance des paiements lourdement déficitaire. (4)

(4) Pour cette période on pourra se reporter à BARRAL (P.), *Les agrariens français de Méline à Pisani*, Paris, Armand Colin, 1968, p. 286-287, et aux indications bibliographiques qu'il donne.

(3) COCHRANE (W.W.). — *Farm Prices, Myths and Reality*. Minneapolis University of Minnesota press, 1958, pp. 33-111.

La modernisation de l'agriculture a donc été fortement encouragée. Il en a résulté un accroissement du capital en agriculture (notamment par une mécanisation) et l'adoption de progrès techniques. Ceci s'est traduit par un accroissement important et rapide, de la production agricole et de la productivité moyenne du travail en agriculture. Très vite, celui-ci a permis de satisfaire à la fois la demande de produits agricoles et des besoins de main-d'œuvre suscités par l'expansion des autres secteurs d'activité économique. (5) Cependant, le développement accéléré de l'agriculture s'est poursuivi, et l'apparition d'excédents se manifesta (vin, betteraves à sucre, céréales) ; de plus l'organisation de certains marchés semblait évoluer trop lentement, alors que leur demande était en forte expansion. C'est le cas des viandes notamment, où des fluctuations marquées de prix se sont produites.

Face à cette situation nouvelle, les Pouvoirs Publics, pressés par les agriculteurs, et les aléas d'une expansion générale mais heurtée, s'engagèrent plus fortement dans une politique de soutien des prix et d'organisation des marchés (création de la S.I.B.E.V. en 1953, F.O.R.M.A. en 1953).

Naturellement, une telle politique, renforcée par la mise en vigueur du Marché Commun (les prix communs étant le plus souvent largement supérieurs aux prix français antérieurs), eut pour effet d'accroître les excédents existants tout en suscitant de nouveaux surplus. En particulier, après 1965 apparaissent des surplus laitiers rapidement croissants dans la C.E.E. (6). Le cas du lait est d'ailleurs assez particulier. En effet, les productions de viande et de lait restent très étroitement liées dans la C.E.E. Or si la viande bovine présente une élasticité de la demande par rapport au revenu assez élevée, il n'en est pas de même pour le lait. De plus, les progrès techniques en matière d'élevage ont été plus rapides pour la production laitière que pour celle de viande. Il en est résulté une assez forte incitation à l'élevage laitier, d'autant plus forte que le lait permet une utilisation du travail dans de petites exploitations. Enfin, ce phénomène a déclenché l'alarme, car la production laitière intéresse la majorité des exploitations agricoles (qui coïncide avec les exploitations les plus petites) et le prix du lait est devenu un indice du revenu pour les agriculteurs.

Finalement, nous arrivons à une situation telle que l'Etat se voit contraint de soutenir de plus en plus le prix du lait en vue de garantir le revenu des agriculteurs, et ce soutien engendre des excédents croissants et donc une charge budgétaire croissante, sans qu'il ne semble y avoir d'issue. En effet, la surproduction est

devenue quasi-générale et l'abandon du soutien des prix (même limité à certains produits) se heurterait à de vives résistances.

### Questions relatives à la politique actuelle

Dès 1960, la loi d'orientation agricole reconnaissait les limites de la seule action sur les prix des produits agricoles. De même la citation du mémo-randum de la Commission que nous avons donnée ci-dessus est très explicite à cet égard. Le soutien des prix agricoles ne peut pas améliorer beaucoup la situation d'un agriculteur qui vend peu. Or l'exiguïté des structures de production en Europe occidentale est telle que de nombreux agriculteurs n'auraient pas un revenu comparable à ceux qu'il est possible d'obtenir en dehors de l'agriculture même si les prix des produits agricoles étaient fortement accrus. En outre, l'exode agricole ayant réduit le nombre des salariés agricoles et celui des aides familiaux, de nombreuses exploitations agricoles n'ont d'autres ressources en travail que celui fourni par le ménage d'exploitant. Dès lors « les conditions sociales » du travail en agriculture (congés hebdomadaires, régularité des horaires, vacances) sont largement inférieures à celles trouvées ailleurs.

Ces raisons militent en faveur d'une profonde réforme des structures de production. C'est ce que propose le Plan Mansholt qui affirme en outre que cette réforme permettra de réduire le coût du soutien des marchés agricoles parce que le prix des produits agricoles pourra baisser et que les excédents disparaîtront progressivement. Pourtant, les auteurs du mémorandum constatent que les dépenses de soutien des marchés ont crû d'environ 500 millions d'U.C. en 1960 à 2 000 millions d'U.C. en 1968 pour les six pays. Pourtant, les dépenses dites d'amélioration des structures de production sont passées de 850 millions d'U.C. en 1960 à 1 900 millions d'U.C. en 1967. Ainsi malgré un effort financier certain pour les structures, les dépenses de soutien se sont accrues considérablement. De même, l'exemple de la France où des institutions visant à la réforme des structures de production ont été mises en place depuis plusieurs années, n'est pas encourageant puisque les difficultés fondamentales de l'agriculture demeurent. On peut certes objecter que les moyens mis en œuvre pour effectuer ces réformes ont été beaucoup trop faibles mais l'optimisme de la Commission nous paraît mal fondé car les mesures proposées ne paraissent pas capables de remédier à la situation excédentaire chronique analysée ci-dessus. Pour remédier à cette situation, la politique agricole doit impérativement satisfaire un certain nombre de conditions et, tout particulièrement, s'inscrire dans le cadre d'une politique économique générale déterminée. C'est ce que nous nous proposons de démontrer dans la deuxième partie de cet article. Nous ferons pas là même ressortir les insuffisances du programme « Agriculture 1980 ».

(5) Dès les années 50.

(6) Il semble qu'en France, les excédents laitiers soient apparus plus tôt. Rappelons qu'Interlait a été créé en 1955.

## CONDITIONS QUE DOIT REMPLIR UNE POLITIQUE AGRICOLE VISANT A REMEDIER A CETTE SITUATION

Pour nous, la cause essentielle des difficultés de l'agriculture tient au rôle qu'elle joue dans la croissance économique. Nous avons dit que la situation de l'agriculture se caractérisait par une tendance à un excès croissant de l'offre sur la demande due à la place déclinante des produits alimentaires dans la consommation, à la structure de la branche qui pousse à l'adoption constante mais freinée (7) de progrès techniques et à la lenteur relative des sorties de main-d'œuvre de la branche agricole. De ce fait, l'agriculteur joue le rôle d'une réserve de main-d'œuvre pour les autres secteurs d'activité qui peuvent y avoir plus ou moins recours selon le rythme de leur croissance. Le développement de l'agriculture est donc entraîné par celui des autres secteurs de l'activité économique et l'agriculture supporte une bonne part des aléas de celui-ci. Il n'est donc pas possible de dissocier la politique agricole des choix fondamentaux en matière de développement économique général. Les problèmes agricoles conduisent ainsi à s'interroger sur la finalité de la croissance économique. Nous verrons que les choix plus ou moins impliqués de notre société font qu'une politique vigoureuse de croissance est une condition nécessaire de la solution des problèmes dégagés ci-dessus. Mais celle-ci n'est pas suffisante, des problèmes plus spécifiques à l'agriculture devront être résolus pour que la « modernisation » de l'agriculture soit possible et pour maîtriser l'offre. Nous examinerons successivement ces différents points.

### Nécessité d'une politique vigoureuse de croissance

A priori, pour sortir de cet espèce de cercle infernal : adoption du progrès technique, surproduction, intervention pour soutenir les cours, coût croissant de l'intervention, baisse des prix relatifs mais garantie accrue de ceux-ci, adoption de nouveaux progrès techniques, etc., il est possible d'envisager plusieurs voies.

Si l'on veut sauvegarder les unités de petite et moyenne dimensions on pourrait songer, comme le préconise le MODEF, à réservier le bénéfice des aides de l'Etat aux seules exploitations artisanales. Les grandes exploitations étant ainsi découragées, la substitution du capital au travail et l'adoption du progrès technique en seraient ralenties, ce qui permettrait de réduire l'excès de l'offre sur la demande et d'améliorer le sort des agriculteurs les plus défavorisés en réduisant le coût de l'intervention des pouvoirs publics. Cette thèse est celle du MODEF. Comme M. de Cambiaire (8) le

(7) Nous n'avons pas développé ce point bien connu. Les difficultés que rencontrent les petites exploitations pour financer leurs investissements constituent autant de freins à l'adoption du progrès technique.

(8) CAMBIAIRE (A. de). — **Modèle d'une agriculture de type strictement familial.** Eléments essentiels du programme du MOLEF. Roneo, Toulouse, 1969.

fait remarquer, elle a le mérite d'être cohérente. La principale limite de cette option est de sacrifier délibérément les possibilités de croissance économique aux intérêts de la génération actuelle d'agriculteurs. L'économiste n'a pas, en tant que tel, à se prononcer sur ce choix mais il doit en éclairer les termes, ce qui n'est d'ailleurs pas très facile car il faudrait pour cela inventorier et estimer les divers coûts sociaux de la croissance (9).

On pourrait par ailleurs penser à contrôler le rythme d'adoption du progrès technique en agriculture afin d'adapter les transferts de main-d'œuvre de l'agriculture vers les autres secteurs de l'économie aux possibilités de création d'emplois dans ces derniers. Nous pensons que ce choix n'est pas réalisable compte tenu notamment de la structure atomistique du secteur agricole, et surtout parce que le degré de concentration des secteurs amont et aval les amènerait à faire de la recherche privée. De toutes façons, nous ne croyons pas possible d'avoir une politique conjoncturelle en matière de recherche et de développement. Ceci serait inefficace à court terme et nuisible à long terme, car la recherche exige une continuité dans le temps et un certain degré d'indépendance vis-à-vis de l'action.

La troisième solution envisageable est de suivre une politique de croissance économique afin d'absorber les ressources excédentaires, notamment le travail, se trouvant en agriculture. Encore faudrait-il préciser à la satisfaction de quels besoins cette croissance serait consacrée. En particulier, on peut craindre qu'une croissance rapide pourrait contribuer à satisfaire en priorité les besoins solvables (compte tenu du système économique dans lequel nous sommes), au détriment de besoins plus pressants, par exemple un certain nombre de services collectifs, mais peu solvables. Nous pensons que de toutes façons il faudrait aussi remplir certaines conditions. Ainsi, comme le souligne à juste titre le mémorandum, il faudrait peut-être assurer un ajustement qualitatif et géographique des offres et demandes d'emplois. Ceci exigerait, entre autres, une politique d'éducation permanente et de formation professionnelle des agriculteurs et de leurs enfants.

La question essentielle qui reste alors à débattre est : serait-ce possible ? Nous n'avons pas, ici encore, tous les éléments pour répondre à cette question, mais nous pensons qu'il est essentiel de la poser, ce que le mémorandum ne fait pas. Ses auteurs, en effet, proposent bien des mesures pour accroître la mobilité professionnelle des agriculteurs et pour régionaliser les créations d'emplois, mais ils ne s'interrogent pas sur les conditions globales d'efficacité de ces mesures. Seule une recherche approfondie sur les causes et les obstacles actuels à la croissance, permettrait d'éclairer

(9) Pour un essai sur les coûts de la réduction de la population active agricole, voir : SEVERAC (G.). — **Agriculture et espace rural.** Rapport présenté au 1<sup>er</sup> Colloque sur l'aménagement du territoire et les techniques avancées, Gif-sur-Yvette, janvier 1968.

le fond du débat. Il n'est pas évident qu'un taux très élevé de croissance soit compatible avec des investissements dans l'éducation, peu productifs à court terme et avec le respect de contraintes régionales dans la création d'emplois.

Parmi les trois orientations possibles, une politique vigoureuse de croissance nous paraît être celle qui a le plus de chances d'être retenue. En effet, elle est la plus conforme aux structures économiques, sociales et politiques de notre société. Celle-ci tend à accroître la satisfaction des besoins matériels ou immatériels, réels ou non, de ses membres, tout en essayant de diminuer les inégalités de satisfaction. Tant que cela sera admis, même aussi confusément, la croissance demeurera nécessaire à notre société. Certes, il serait nécessaire d'approfondir et d'analyser ce point de façon beaucoup plus claire, mais cela n'est pas en fait notre propos et nous ne sommes d'ailleurs pas capables de le faire. L'essentiel est donc que nous faisons l'hypothèse que c'est une politique vigoureuse de croissance qui sera retenue, et qu'il est fondamental de situer le débat sur l'avenir de l'agriculture à ce niveau. C'est parce que les auteurs du mémorandum ne l'ont pas fait qu'un certain discrédit est attaché à leur raisonnement et à leurs propositions, comme nous le montrerons par la suite de cet article.

### **Conditions à remplir pour que la modernisation de l'agriculture soit possible**

La modernisation de l'agriculture dont parle le mémorandum consiste à créer des structures de production où le travail puisse être organisé dans des conditions permettant des horaires « modernes » de travail et d'adopter les techniques « modernes » de production où la substitution du capital au travail est très poussée. En dernier ressort, les objectifs qui justifient une telle modernisation, sont les mêmes que ceux qui amènent à rechercher un taux de croissance élevé, puisque cette modernisation permet de produire autant avec moins d'efforts. De plus, il serait presqu'impossible d'empêcher l'adoption des progrès techniques existants par les agriculteurs, il serait dangereux de freiner son adoption dans une économie de marché puisque rien n'assure que les concurrents étrangers en feraient autant.

#### *1. Critique du calcul des dimensions des Unités de Production (UP) et Exploitations Agricoles Modernes (EAM)*

Acceptant donc, avec la Commission, la modernisation de l'agriculture, nous n'en devons pas moins porter une critique sérieuse au mode de calcul des dimensions des Unités de Production et des Entreprises Agricoles Modernes. Ces calculs, faits essentiellement avec des méthodes d'ingénieurs, méconnaissent l'importance fondamentale qu'il convient d'accorder dans l'analyse économique au concept de coût d'opportunité. Ceci est très net dans l'utilisation même du concept d'atelier de production isolable de l'exploitation agricole. Or, ce que nous savons des techniques de production et de leur évo-

lution prévisible au cours des dix prochaines années montre qu'il y a beaucoup trop d'interrelations entre les productions végétales commercialisées, les productions fourragères et l'élevage des ruminants (bovins et ovins) pour que ces diverses productions puissent être isolées les unes des autres. Les coûts d'une production dépendent de l'autre. C'est précisément le fondement du coût d'opportunité. Celui-ci s'applique en outre pour déterminer à quel prix il convient d'évaluer le travail dans les calculs économiques au sein de l'agriculture. Il faut prendre en compte le revenu unitaire que ce travail pourrait obtenir en dehors de l'agriculture, ce qui dépend bien sûr du taux de croissance de l'ensemble de l'économie. Il n'y a donc pas de raisons économiques valables permettant d'affirmer que les dimensions calculées sont optimales. En fait, un tel calcul nous paraît artificiel et sans grande signification économique car il méconnaît trop les principaux déterminants de la taille des entreprises agricoles. Celle-ci dépend surtout des conditions de la croissance économique qui provoque la réduction de la main-d'œuvre employée en agriculture et de la mobilité foncière qui est indispensable à la concentration des unités de production, enfin des techniques disponibles. Nous avons abordé le premier point plus haut. Il importe de discuter maintenant du second.

#### *2. La nécessaire mobilité foncière*

L'agrandissement de la taille des unités de production requiert que celles-ci puissent contrôler davantage de terre. Plusieurs formules institutionnelles peuvent être imaginées pour remplir cette condition. Il est clair que les auteurs du mémorandum en sont conscients puisqu'ils ont écrit : « un régime foncier inadapté constitue un obstacle considérable à la création et à la perennité des Unités de Production et des Entreprises Agricoles Modernes. Il importe en effet qu'au moment de leur constitution et au cours de leur développement, celles-ci puissent aisément rassembler les surfaces qui leur sont nécessaires sans avoir à supporter les charges excessives de l'achat des terres » (10). Pour cela, ils suggèrent deux séries de mesures : les unes d'adaptation des législations nationales visant à permettre aux « Unités Modernes » de mobiliser des terres sans avoir à les acheter, les autres d'incitations financières aux propriétaires afin qu'ils se conforment aux propositions du programme « Agriculture 1980 ».

Là encore, nous pensons que l'analyse économique reste insuffisante. Les auteurs ne s'interrogent pas sur les causes fondamentales du manque de mobilité foncière et les conséquences des mesures qu'ils proposent ne sont guère étudiées. Il est vrai que l'analyse économique des problèmes fonciers n'est pas très avancée en Europe Occidentale mais il convient de s'interroger alors sur le rôle que joue la terre en tant que réserve de valeur dans un régime où elle est l'objet d'appropriation privée. L'absence d'analyse des conséquences qu'auraient les mesures proposées par la Commission

---

(10) Mémorandum, **Op. Cit.** p. 43.

nous paraît moins excusable. Qui va vendre la terre ? Qui va l'acheter ? Comment ces transferts seront-ils financés ? Quels agriculteurs seront à la tête des U.P. et des E.A.M. ? Quelles terres seront retirées de la production agricole ? Par quel mécanisme ? Ces questions sont importantes, elles ne sont pas abordées dans le mémorandum. Nous devons d'ailleurs convenir que nous sommes incapables d'y répondre. Il faudrait pour cela mener de longues recherches nécessitant à la fois réflexion et accès à une information pas toujours disponible. De toutes façons, à défaut d'y répondre, il faut au moins recenser les questions qui restent posées. Il y en a beaucoup, on l'a vu, en matière foncière. A ces problèmes sont liés ceux du financement de la croissance des entreprises.

### *3. Le financement de la croissance des entreprises*

L'adoption des progrès techniques et la concentration des entreprises, qu'impliquent les termes mêmes de « modernisation de l'agriculture », requièrent des investissements importants. Il est indispensable de s'interroger sur les possibilités de financer ces investissements. A notre sens, cette question doit être abordée à la fois au niveau micro et au niveau macro-économique. Un agriculteur isolé ou un petit groupe d'agriculteurs travaillant ensemble ne peuvent financer des investissements importants qu'à condition d'emprunter mais on sait qu'il y a à la fois des causes internes et des externes à la limitation de l'endettement. Comme cela a été montré par plusieurs auteurs, et notamment par J. Brake (11), on peut s'interroger sur les capacités actuelles des entreprises familiales, où les liens avec le ménage restent très étroits, à mobiliser des ressources financières importantes. Des arrangements institutionnels devront être inventés ou développés. Il est probable que ceux-ci seront très divers et qu'ils varieront avec le type de besoin de financement.

Au niveau global, il importe de s'interroger sur les possibilités qu'a la collectivité d'affecter à la « modernisation de l'agriculture » une part importante de l'épargne nationale. Par ailleurs, une partie des ressources servant à financer la concentration des entreprises constituent des flux financiers en direction d'agents économiques situés hors de l'agriculteur. Un jugement d'ensemble sur les conséquences de la « modernisation de l'agriculture » nécessiterait de connaître l'affectation donnée à ces ressources par les agents intéressés. Il importe pourtant de les poser car elles détermineront finalement le succès ou l'échec de toute politique de modernisation des structures de production.

Par ailleurs, une telle politique de modernisation paraîtrait bien vaine si elle ne permettait pas d'assurer la maîtrise de l'offre.

(11) BRAKE (J.). — Impact of Structural Changes on Capital and Credit Needs. *Journal of Farm Economics*, 48, déc. 1966, p. 1536.

### **Les conditions de la maîtrise de l'offre**

Sur ce point, nous pensons que le mémorandum de la Commission est trop optimiste. En effet, sa position semble bien illustrée par cette phrase : « la concentration quantitative et l'adaptation qualitative de l'offre ainsi que l'accroissement de la transparence du marché, contribuent puissamment à équilibrer l'offre et la demande sur les marchés agricoles » (12), l'instrument principal de la concentration de l'offre devant être les groupements de producteurs et leurs unions et plus généralement des groupements professionnels et interprofessionnels divers dont la création à l'échelon européen est suggérée.

Or cette position paraît méconnaître deux facteurs essentiels intervenant dans une étude dynamique de l'offre. D'une part les modalités d'adoption du progrès technique, et d'autre part les limites du calcul économique dans l'entreprise agricole. Il faut bien reconnaître que les économistes portent une responsabilité en cette affaire, puisque les modalités de l'adoption du progrès technique dans les exploitations agricoles sont mal connues, si bien qu'en fait, il n'est pas possible de trancher le débat soulevé dans le rapport de la Commission Vedel, sur l'effet d'un accroissement de la taille des exploitations agricoles. Selon le mémorandum de M. Mansholt, l'accroissement de la taille des exploitations aura pour effet de permettre une extension du système de production, et donc une réduction de l'offre de produits agricoles. La Commission Vedel ne partage pas cet avis, en soulignant que la modernisation des structures de production aura pour effet de permettre notamment la substitution du capital au travail qui est un des vecteurs du progrès technique. Il est sûr en effet qu'un des obstacles à l'adoption du progrès technique est précisément les difficultés de substituer du capital au travail en agriculture. Dans l'état actuel de nos connaissances, il n'est malheureusement pas possible de trancher ce débat.

On peut toutefois s'interroger sur la définition même des excédents agricoles. Dans le mémorandum, il semble que la définition retenue, l'ait été par produit, et ceci de façon différente selon les produits. Il est certain en effet qu'un changement dans la taille des unités de production permettra sans doute des choix différents entre les productions et c'est un concept d'excédent global qu'il faudrait alors définir, ce qui n'est pas possible dans la situation actuelle de la réflexion économique. A cela il serait probablement aisément de répondre que la réforme des structures de production associée à un retrait important de surfaces cultivées pourrait peut-être permettre d'adapter le potentiel de production à la demande solvable. Ceci serait à notre sens méconnaître les apports récents des économistes spécialisés dans l'étude de la production agricole et tout particulièrement de Glenn Johnson. L'incertitude technique et

(12) Mémorandum, *Op. Cit.*, p. 47.

économique qui fait que les agriculteurs se trompent dans leurs anticipations de revenus issus de l'activité agricole et la situation particulière du marché des différents facteurs de production, sont telles que les agriculteurs mobilisent trop de ressources. Ceci est la source d'excédents chroniques indépendamment des structures de production. Les surplus ne sont pas propres à l'existence d'unités de production trop exiguës. Les exploitations agricoles modernes proposées par le mémorandum resteront des centres de décisions nombreux et autonomes. Ils feront probablement les mêmes erreurs que les agriculteurs américains.

Il faudrait faire une bien grande confiance aux capacités des divers groupements professionnels et interprofessionnels de restructurer la branche agriculture et industries agricoles et alimentaires. Nous ne sommes pas prêts à faire ce pari (13), pensant que, dans l'état actuel des techniques de production et de leur avenir prévisible, le nombre de centres de décisions restera grand et que ce nombre même constituera un obstacle à une très forte concentration dans les secteurs situés en aval de l'agriculture.

Dans ces conditions, la maîtrise réelle de l'offre impliquera une intervention des pouvoirs publics. Celle-ci devra s'opérer à la fois sur les produits agricoles et sur les facteurs de production. C'est bien d'ailleurs dans cet esprit que s'inscrivent les propositions du « Plan Mansholt » et du « Rapport Vedel » de réduire la surface cultivée (14). Mais cette réduction seule serait probablement insuffisante pour maintenir un équilibre à long terme entre l'offre et la demande de produits agricoles, puisqu'une telle réduction n'agirait pas sur les causes profondes de l'accroissement plus rapide de l'offre. C'est une réduction continue de la surface cultivée qu'il faudrait envisager. Il importe alors de s'interroger sur la rationalité d'une mesure visant à réduire massivement l'utilisation d'une ressource productive sans être assurée qu'elle trouvera une autre utilisation ailleurs. On retrouve ici pour la terre la même difficulté que pour le travail.

Une solution possible est de développer les usages non agricoles de la terre : essentiellement production de bois et organisation de zones de loisir. Cette idée

plait en général aux ruraux. En effet, le développement de ces activités permettrait de créer des emplois dans les zones rurales et de favoriser les conditions d'un épanouissement économique, social, culturel des ruraux. Assimilant, à ce stade de l'analyse, agriculteurs et ruraux, le développement de ces activités revient, en quelque sorte à accroître, par diversification, la demande pour les biens et services que les agriculteurs peuvent fournir, ce qui est un moyen de réajuster l'offre et la demande.

Mais pour qu'une telle solution ne soit pas seulement celle de situations exceptionnelles et le devienne pour un grand nombre d'agriculteurs il faudrait un changement profond dans l'organisation économique de notre société qui ait pour effet que les besoins collectifs — ici celui de conserver la nature — puissent être rétribués. Or, il faut bien se rendre compte que ceci n'est possible, à court terme du moins, qu'au prix de quelques sacrifices sur la satisfaction des besoins individuels. La société est-elle prête pour cela ? (15)

## CONCLUSION

Certes, nous devons nous réjouir chaque fois qu'une tentative de définition d'ensemble d'une politique agricole voit le jour. Ces occasions sont trop rares pour ne pas les saisir. Ainsi en est-il du mémorandum de la C.E.E. Malheureusement, cette tentative échoue sur les mêmes écueils que celles qui l'ont précédée. Pressés par les problèmes quotidiens, par le temps aussi, les hommes de la Commission n'ont pas échappé à l'illusion des remèdes agricoles aux maux de l'agriculture. Parce qu'un problème général à nos économies développées est que les agriculteurs, principales victimes et premiers protestataires face au développement économique, sont à la fois mécontents de la Société et onéreux pour elle, ils cherchent des solutions immédiates et agricoles. En fait, il s'agit des conséquences d'un développement conçu en dehors de la volonté des groupes sociaux les plus défavorisés ; nous touchons là le cœur du problème, qui sera sans doute le plus important de la décennie qui commence. A le méconnaître, ceux qui préconisent le laisser faire, ou le simple accompagnement, nous réservent des réveils douloreux plutôt que des lendemains qui chantent.

---

(13) Remarquons au passage que si par hasard la branche « Alimentation » pouvait acquérir une structure oligopolistique, il n'est pas du tout certain que l'intérêt général, et notamment celui des consommateurs, y trouve avantage.

(14) Le chiffre de 5 millions d'hectares avancé dans le mémorandum de la Commission est probablement trop faible pour assurer un équilibre entre offre et demande, comme le montrent certains calculs du Rapport Vedel.

---

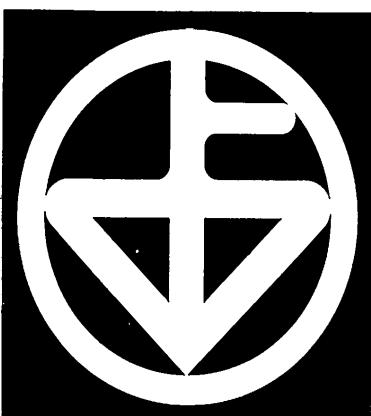
(15) La même question se pose pour l'éventuelle utilisation des produits agricoles afin de satisfaire les besoins alimentaires non solvables. Là encore la réponse ne dépend pas des agriculteurs seuls mais de l'ensemble de la collectivité nationale, voire internationale.

# WORLD ATLAS OF AGRICULTURE

L'Atlas Mondial de l'Agriculture, publié sous l'égide de l'Association Internationale des Economistes Agraires, offre pour la première fois, à travers des cartes à moyenne échelle, conçues suivant une méthode uniforme, un panorama des conditions de l'agriculture dans le monde entier et des ressources qu'elle peut offrir. Il s'agit d'un ouvrage complet et indispensable, qui vient enrichir nos connaissances et c'est en même temps un exemple probant des résultats que peut atteindre la collaboration internationale. L'Atlas offre un intérêt particulier à tous ceux qui désirent parfaire leurs connaissances et représente un guide pour les administrations publiques, les entreprises industrielles, les banques, les universités, les instituts de recherche, les savants, les économistes agraires et en général pour toutes les bibliothèques publiques ou spécialisées et pour les responsables de la politique tendant à promouvoir l'approvisionnement des aliments et surtout leur distribution parmi les populations sous-alimentées.

L'Atlas Mondial de l'Agriculture comprend **4 volumes de monographies**, format 24 x 34 cm, reliés en similpeau, impressions en or, d'environ 500 pages chacun. Ils illustrent pour chaque Pays ou territoire : les éléments physiques et les communications ; les principales caractéristiques de la population ; les genres de propriété et d'exploitation agricole ; l'utilisation du sol et ses produits ; le cheptel, l'économie agricole. De nombreuses tables statistiques et des dessins illustrent les régions naturelles, les précipitations, les densités de population, les principaux produits agricoles, l'élevage, les genres d'exploitation, les entreprises agricoles. L'ouvrage comprend aussi **un atlas**, format 34 x 48 cm, avec reliure mobile, couverture en similpeau, impressions en or, contenant 62 tables, plein format, en 8 couleurs, pour un total de 246 pages (plus 8 pages d'introduction). Dans les cartes sont employées 20 nuances de couleurs, correspondant à autant de types de végétation et de cultures, et des symboles différemment colorés indiquant des genres spéciaux de cultures. L'Atlas se compose de 4 séries de cartes. Chaque série sera distribuée en même temps que le volume des monographies auquel elle se rapporte.

L'ordre de publication des volumes est le suivant : le **1<sup>er</sup> volume** (Europe, U.R.S.S., Asie Mineure) a paru en mai 1969, le **2<sup>e</sup> volume** (Amériques) a paru en juillet 1970, le **3<sup>e</sup> volume** (Asie du Sud-Est et Océanie) et le **4<sup>e</sup> volume** (Afrique) paraîtront respectivement en février 1971 et en mars 1972.



Nous sommes intéressés à recevoir d'ultérieures informations sur l'ATLAS MONDIAL DE L'AGRICULTURE.

Veuillez bien expédier la publicité correspondante à :

NOM \_\_\_\_\_

ADRESSE \_\_\_\_\_

VILLE \_\_\_\_\_

On prie de remplir cette fiche et de l'adresser à :  
W.A.A. - ISTITUTO GEOGRAFICO DE AGOSTINI - NOVARA (ITALIE)