



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.

Les nouvelles conditions d'une politique agricole : commentaires

Edmund Neville-Rolfe

Citer ce document / Cite this document :

Neville-Rolfe Edmund. Les nouvelles conditions d'une politique agricole : commentaires. In: Économie rurale. N°108, 1975. Les lois d'orientation à l'épreuve des faits bilan et perspectives d'une politique agricole. pp. 45-48;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1975.2374>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1975_num_108_1_2374

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Abstract

International commodity agreements on a number of principal products ? - It is true that economists could have displayed more foresight in recent years. From the point of view of the individual farmer, however, total predictability - such as complete market transparency for instance - would not be entirely desirable. Nevertheless farmers do demand from an agricultural policy that it should ensure them minimum prices for their main products which will provide at least a basis for their forward budgeting. This absence of minimum price guaranteed to the farmer himself is an aspect of the EEC's common policy for beef which is particularly open to criticism. Unfortunately it is evident that, generally speaking, decisions taken within the framework of the CAP are not always the consequence of forethought on the part of the Commission or even of national ministries, but depend rather on political compromises arrived at within the Council of Ministers. As far as the future is concerned, international commodity agreements on a number of principal products constitute a possible means whereby the effects of unpredictability can be somewhat mitigated.

Résumé

Il est vrai que les économistes auraient pu montrer plus de prévoyance au cours de ces dernières années. Du point de vue de l'agriculteur même, la prévisibilité totale, telle qu'une transparence absolue du marché par exemple, ne serait pas entièrement souhaitable. Néanmoins l'agriculteur pourrait exiger d'une politique agricole qu'elle lui assure des prix minimaux pour ses principaux produits qui lui fourniraient au moins une base de calcul pour son budget. Ce manque de garantie de prix minimal au stade du producteur est surtout critiquable lorsqu'il s'agit de la politique commune de la CEE pour la viande bovine. Malheureusement on peut constater que grosso modo les décisions prises dans le cadre de la PAC ne résultent pas toujours d'une prévoyance de la part de la Commission ou même des administrations nationales, mais relèvent plutôt de compromis politiques établis au sein du Conseil des Ministres. Quant à l'avenir, les accords internationaux sur un certain nombre de denrées principales constituent un moyen possible de réduire dans une certaine mesure les conséquences de l'imprévisibilité.

LES NOUVELLES CONDITIONS D'UNE POLITIQUE AGRICOLE

Commentaire sur l'intervention de M. Klatzmann

par Edmund NEVILLE-ROLFE

Directeur, European Research Bureau, Oxford

Il est vrai que les économistes auraient pu montrer plus de prévoyance au cours de ces dernières années. Du point de vue de l'agriculteur même, la prévisibilité totale, telle qu'une transparence absolue du marché par exemple, ne serait pas entièrement souhaitable. Néanmoins l'agriculteur pourrait exiger d'une politique agricole qu'elle lui assure des prix minimaux pour ses principaux produits qui lui fourniraient au moins une base de calcul pour son budget. Ce manque de garantie de prix minimal au stade du producteur est surtout critiquable lorsqu'il s'agit de la politique commune de la CEE pour la viande bovine. Malheureusement on peut constater que *grosso modo* les décisions prises dans le cadre de la PAC ne résultent pas toujours d'une prévoyance de la part de la Commission ou même des administrations nationales, mais relèvent plutôt de compromis politiques établis au sein du Conseil des Ministres. Quant à l'avenir, les accords internationaux sur un certain nombre de denrées principales constituent un moyen possible de réduire dans une certaine mesure les conséquences de l'imprévisibilité.

International commodity agreements on a number of principal products ?

It is true that economists could have displayed more foresight in recent years. From the point of view of the individual farmer, however, total predictability - such as complete market transparency for instance - would not be entirely desirable. Nevertheless farmers do demand from an agricultural policy that it should ensure them minimum prices for their main products which will provide at least a basis for their forward budgeting. This absence of minimum price guaranteed to the farmer himself is an aspect of the EEC's common policy for beef which is particularly open to criticism. Unfortunately it is evident that, generally speaking, decisions taken within the framework of the CAP are not always the consequence of forethought on the part of the Commission or even of national ministries, but depend rather on political compromises arrived at within the Council of Ministers. As far as the future is concerned, international commodity agreements on a number of principal products constitute a possible means whereby the effects of unpredictability can be somewhat mitigated.

Il est vrai qu'au cours des derniers 18 mois, bien des prévisions de l'offre et de la demande de produits agricoles se sont trouvées faussées par les événements. M. Klatzmann vient de nous en donner plusieurs exemples frappants. Il se peut que même si quelques individus se sont montrés plus perspicaces, la profession des économistes ruraux en tant que telle a lieu de rougir de son imprévoyance, s'étant trouvée « caught with their pants down » — dépourvus de leur pantalon — à la suite de la guerre d'octobre 1973. C'est une épreuve salutaire de temps en temps

pour qui que ce soit. A la rigueur, comme nous l'a dit M. Klatzmann, rien n'est imprévisible, même la fin du monde, mais nous ne sommes néanmoins pas tous obligés de devenir les Adventistes du Septième Jour. Il est vrai que les sages vierges qui avaient adapté leurs lampes au mazout se sont montrées plutôt vierges folles, mais il y a quand même des limites à la prévoyance. On dit à Washington que les optimistes apprennent le russe et les pessimistes apprennent le chinois, mais on pourrait trouver que de telles précautions soient excessives.

Mais revenons à nos moutons — et surtout à nos bovins. Je vous proposerai d'abord de voir ce problème d'absence de prévoyance — ou bien de présence de fausses prévisions tout comme on voudra — du point de vue du propre agriculteur, et d'évoquer son dilemme, ensuite j'examinerai brièvement le problème dans l'optique de ceux qui sont responsables de l'élaboration d'une politique agricole.

LES ALEAS AUXQUELS L'AGRICULTEUR DOIT FAIRE FACE...

On pourrait envisager que l'agriculteur souhaite une prévision plus exacte de l'avenir, une certitude plus poussée — au moins théoriquement. Mais je me demande si dans la pratique il en résulterait vraiment une situation plus favorable qu'il n'en résulte de son ignorance actuelle. Quels sont les principaux aléas auxquels l'agriculteur est obligé de faire face ?

Grosso modo, ce sont :

— d'abord le temps, c'est-à-dire, le temps qui règne sur son exploitation, celui de sa propre région, et également le temps que subissent ses concurrents producteurs des mêmes produits ou de produits concurrentiels ou substituables dans quelque coin du monde que ce soit ;

— ensuite les maladies, animales ou végétales ;

— enfin la (ou les) politique agricole.

Selon la philosophie qui a été énoncée par M. Klatzmann, ce ne sont que des aléas très relatifs. Selon lui « l'imprévisible n'existe pas ». Notre brave agriculteur bien instruit devrait donc disposer de tous les moyens pour éliminer les risques. Il s'abonnerait aux revues scientifiques, il étudierait de près, toute la documentation diffusée par les industries agricoles, par les services de l'Etat, il suivrait attentivement les hebdomadaires politiques, il écouterait les conseils des météorologues, de vétérinaires, de sociologues, d'experts phytosanitaires, de créateurs de scénario et de futurologues interdisciplinaires tels que les a évoqués M. Klatzmann. Bref, il consulterait tous les Nostradamus, toutes les Cassandre de nos jours. Il pourrait même demander des avis aux économistes ruraux.

...ET SI « L'IMPREVISIBLE N'EXISTE PAS » ?

Imaginez-vous cette glorieuse certitude, cette inexistence absolue de l'imprévu qui en résulterait — en somme la confusion totale qui règnerait dans son esprit, et à laquelle il serait obligé de faire face ! Il lui paraît probable qu'un printemps et un été d'extrême sécheresse se signalent. Ne vaudrait-il pas mieux vendre la plupart de ses vaches laitières, voire renoncer à tout effort de faire du maïs ? Une épizootie porcine semble prête à éclater d'ici six mois. Ne

serait-il pas sage de se débarrasser de toutes ses truies avant qu'elle ne soient atteintes ? L'accès au pouvoir des communistes en Italie a l'air de s'annoncer, provoquant une nouvelle chute de la demande de veau — ne serait-il pas prudent de ne plus en faire l'élevage ? Je crois que dans ces circonstances si l'imprévisible n'existait pas il faudrait l'inventer. Un agriculteur si bien informé des possibilités de l'avenir serait tenté, tout comme un néophyte au champ de courses, de parier pour et contre tous les chevaux. Par conséquent, il abandonnerait tout effort de spécialisation et s'adonnerait de plus en plus au « mixed farming », à ce type d'exploitation qui me fait penser à une étude qui est parue en Angleterre au lendemain de la guerre intitulée « Mixed farming and muddled thinking », titre que l'on pourrait traduire en français par « polyculture et polypagaille ».

LE CAUCHEMAR DE LA QUASI-CERTITUDE ?

Un autre aspect de ce cauchemar de la quasi-certitude qu'il ne faut pas négliger : si toutes ces informations indispensables à l'élimination de l'imprévisible étaient connues non pas à notre agriculteur seul, ou de toute façon à une petite élite capable de se les procurer, si elles étaient largement diffusées dans le monde agricole — quoi alors ? Qui pourrait véritablement en profiter ? Si tout le monde est au courant, si l'imprévisible n'existe plus, est-ce que cela comporterait une situation vraiment moins néfaste que la situation actuelle lorsque la majorité se trouve plus ou moins dans l'obscurité ? Voilà tout le problème des marchés agricoles. On entend souvent parler du besoin de les rendre plus transparents. Mais on peut se demander s'il n'y a pas là-dedans un élément d'idée reçue — telle par exemple cette idée très répandue jusqu'à un passé récent d'une croissance ininterrompue de la demande pour la viande bovine — et c'est l'idée reçue de la nécessité d'accélérer l'exode rural qui demain pourrait devenir la prochaine victime des événements. Mais au moins est-il peut-être temps de mettre en cause, de faire un réexamen de l'idée que la plus grande transparence soit absolument souhaitable.

Je ne voudrais pas vous donner l'impression d'un manque absolu de sérieux en ce qui concerne la valeur d'un certain degré de certitude pour l'exploitant agricole. L'agriculteur sérieux — et je me trouve moi-même parmi eux — quoiqu'à temps partiel — exige d'une politique agricole qu'elle lui assure la certitude d'un prix minimum pour un certain nombre de produits. Il ne demande pas — au moins il ne devrait pas demander — qu'un niveau de **revenu global** lui soit garanti. S'il connaît bien son prix de revient, que ce soit les coûts de production d'un hectare de blé ou d'un litre de lait, si à partir de ces coûts et à la base d'un rendement en nature minimal, il peut prévoir, à un prix garanti minimal par unité

de production, au moins un modeste bénéfice, alors cette spéculation lui paraîtra justifiée. Vous répliquez peut-être que ne pouvant pas prévoir les aléas qui pourraient augmenter ses coûts — inflation, hausses des prix de matières premières non-agricoles — ou diminuer son rendement — fièvre aphteuse, champignons, grêle — ou qui pourraient provoquer tous les deux à la fois — la politique de prix minimal est insuffisante. On pourrait raisonner que l'incertitude actuelle est si grande que de tels calculs simplistes (rendement physique fois prix minima moins prix de revient) ne sont plus valables. Mais si notre agriculteur bien informé avait pu prévoir la guerre d'octobre, aurait-il agi — aurait-il pu agir autrement ? Par exemple, j'ai l'impression qu'il n'aurait pas acheté des chevaux ou des bœufs de trait. Il est vrai qu'il aurait bien fait de se débarrasser le plus vite possible de ses bêtes maigres, s'il en avait, avant l'effondrement des cours. Certes la conjoncture d'une production accrue de gros bovins avec une stagnation du revenu réel des consommateurs (à la suite des événements que l'on connaît maintenant) était difficilement prévisible il y a 18 mois. Mais la faute capitale de la politique de la viande est précisément ce manque de certitude d'un prix minimum garanti. Comme il a été remarqué auparavant ici, le système d'intervention n'a pas joué le rôle qu'on lui avait prévu — c'était un leurre, et c'est carrément la faute de ceux qui ont créé cette politique — politiciens, fonctionnaires — de ne pas l'avoir prévu. Voilà en effet un domaine où les résultats étaient assez prévisibles.

UNE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE QUI EVOLUE PAR A-COUPS...

Ce n'est pas le moment de soulever la question du mérite ou du démérite des **deficiency payments**. Il suffit de constater qu'au moins pour les céréales ils n'auraient pas pu jouer récemment leur rôle primordial de protéger le consommateur. Mais incontestablement le système de l'intervention possède le désavantage, en comparaison du système anglais (le feu système si vous voulez, ou du moins le système agonisant), de ne pas garantir les prix au niveau du producteur même. Pour des produits tels que les céréales, le beurre et la poudre de lait, dont la commercialisation est largement assurée dans la plupart des pays membres par le secteur coopératif, cette lacune du système communautaire est bien moins grave. Mais sur un marché tel que celui de la viande, où le producteur se trouve un vendeur peu privilégié, il aurait été souhaitable qu'il reçût lui-même le prix minimal que le législateur communautaire avait l'intention de lui garantir. Malheureusement, il est intervenu cette espèce d'entêtement théologique de la part de la Commission qui dès le commencement des choses a prononcé le dogme de « pas d'aides directes au produit ».

Voilà donc un aspect précis de politique agricole où ceux qui en étaient responsables auraient pu faire preuve de plus de prévoyance. A un stade plus général il faut bien admettre que ces responsables sont également appelés à exercer une certaine prévoyance - futurologie même — puisqu'ils sont obligés (de toute façon ils **devraient** se sentir obligés) d'étudier le long terme aussi bien que le court et le moyen. En effet un des points faibles de la PAC est la façon dont elle évolue par à-coups, de mois en mois, à cause des tensions internationales qui jouent au sein du Conseil des Ministres. Elle paraît souvent manquer de toute ligne directrice.

Ce à quoi les membres du Conseil pourraient répondre que leur affaire n'est que d'appliquer **dans la mesure du possible** la politique proposée par la Commission. En effet on doit constater que la Commission a beau proposer — c'est le Conseil qui dispose. Il est vrai que le Conseil ne devait être saisi de façon formelle des soi-disant « Plan Mansholt » et « Mémoire Lardinois ». Par conséquent tous deux ont été plus ou moins passés sous silence. Mais le nombre de propositions, de règlements ou de directives qui en sont issus a été relativement faible. Comme on le sait, la directive sur les groupements de producteurs reste encore à examiner par le Conseil. Il y a donc lieu de s'interroger sur le sort de « l'inventaire » actuellement en préparation et qui doit être présenté par la Commission au Conseil en février ou mars prochain.

LA CONSTITUTION DE STOCKS REGULATOIRES ?

Je voudrais conclure ce commentaire un peu diffus (devant une audience française, l'Anglais moyen est toujours très confus de son manque de cette clarté cartésienne qui caractérise et qui illumine les interventions de ses interlocuteurs) en abordant un aspect de la politique agricole qui a l'air de devenir de plus en plus actuel, et qui, en effet, a été évoqué dans le Mémoire Lardinois. Il s'agit de la possibilité d'accords internationaux sur les denrées, et surtout de la constitution de stocks régulatoires. J'attire votre attention sur ce point parce que dans une période de pénurie de certaines denrées, notamment les céréales et le sucre, il y a lieu de se demander si cette situation va durer, ou si au contraire il est plus probable que nous ne revenions pas en arrière et que d'ici soit deux ans, soit trois ans, nous nous trouvions de nouveau en face d'excédents et de prix mondiaux beaucoup moins élevés qu'ils ne l'ont été depuis un an ou un an et demi. Il n'est pas dans mon intention d'essayer de faire des prévisions là-dessus, ni même au cours des quelques minutes qui me restent d'évoquer les problèmes pratiques très graves qu'entraîneraient de tels accords. Mon but serait plutôt de vous suggérer

qu'au moins pour certaines denrées (je pense surtout aux céréales, au sucre, et peut-être au beurre et à la poudre de lait écrémé), la constitution de stocks régulatoires pourrait résoudre dans l'avenir d'une façon pratique et utile au moins un aspect de ce problème de l'imprévisibilité. Ce qui va vraiment se passer est imprévisible. Ce qui **pourrait** se passer — c'est la thèse de M. Klatzmann et je suis heureux d'en reconnaître la justesse — est prévisible : ou bien les choses vont continuer plus ou moins comme en 1974, ou bien la pénurie sera intensifiée, ou bien, troisième cas, les excédents vont réapparaître. Dans le deuxième cas — pénurie intensifiée — la possibilité de constituer des stocks resterait évidemment minime, mais dans les deux autres cas la constitution de stocks pourrait se faire ou bien assez lentement, ou bien assez rapidement. L'objectif primordial serait bien sûr d'empêcher un état de pénurie dans l'avenir, et l'objectif secondaire serait d'éviter des mouvements excessifs de prix sur le marché mondial. Le système de stocks régulatoires correspondrait à une contre-partie d'un pari. Une fois constitué, un tel système éviterait, au moins idéalement, la nécessité de prévoir l'avenir étant donné que l'équilibre devrait se maintenir automatiquement. Au moins aurait-il tendance à mettre le monde à

l'abri de tous les aléas sauf la catastrophe — plus de deux années de sécheresse de suite en Amérique du Nord par exemple.

Quant aux mécanismes de ce genre d'accord international, il ne me reste plus de temps pour en discuter maintenant. Il faudrait néanmoins insister sur deux points : que les gouvernements mêmes des pays producteurs (y compris la Commission de la CEE) restent responsables — dans le cadre de l'accord bien entendu — de la gestion de leurs propres stocks, et que le commerce y soit, d'une façon ou d'une autre, associé. Sans ces deux conditions préalables, de tels accords seraient à mon avis voués à l'échec.

Si au cours de cette intervention j'ai été quelque peu coupable d'avoir exagéré les choses, je m'en remets au précédent que s'est permis de créer mon ami Bergmann pendant la discussion qui a eu lieu hier. Je ne voudrais pas non plus avoir donné l'impression de traiter les propos de M. Klatzmann avec légèreté, mais j'ai cru comprendre que vous m'aviez demandé de jouer le rôle d'avocat du diable — un rôle pour lequel je me trouve mal adapté plus par manque d'adresse que par excès de vertu — et de provoquer une discussion sur quelques thèmes particuliers.