



**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](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.*

---

## La politique agricole commune. Crise et remèdes

Denis R. Bergmann

### Abstract

A critical analysis of proposals made for the reform of the common agricultural policy. Its three basic principles (free movement of goods, Community preference and joint financial responsibility) are valid and should be better abided by. Expenses must however be reduced and better orientated and exports developed. This requires lowered support prices and some mechanism to correct the worst effects of this fall in prices on farm incomes. Various methods are compared. Direct income payments with ceilings appear to have less drawbacks than other methods.

### Résumé

Analyse d'ensemble et discussion des réformes proposées pour améliorer la Politique Agricole Commune. Les trois principes fondamentaux de libre circulation, préférence communautaire et solidarité financière doivent être maintenus et même mieux respectés. Mais il faut réduire et mieux orienter les dépenses et favoriser l'exportation. Ceci exige des prix de soutien abaissés et une certaine correction des effets de cette baisse sur les revenus des agriculteurs. Après comparaison avec d'autres méthodes proposées, celle des aides directes plafonnées semble la moins mauvaise.

---

### Citer ce document / Cite this document :

R. Bergmann Denis. La politique agricole commune. Crise et remèdes. In: Économie rurale. N°143, 1981. pp. 5-13;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1981.2771>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1981\\_num\\_143\\_1\\_2771](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1981_num_143_1_2771)

---

Fichier pdf généré le 08/05/2018

# LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE CRISE ET REMEDES\*

Denis BERGMANN

Institut National de la Recherche Agronomique, Paris.

Analyse d'ensemble et discussion des réformes proposées pour améliorer la Politique Agricole Commune. Les trois principes fondamentaux de libre circulation, préférence communautaire et solidarité financière doivent être maintenus et même mieux respectés. Mais il faut réduire et mieux orienter les dépenses et favoriser l'exportation. Ceci exige des prix de soutien abaissés et une certaine correction des effets de cette baisse sur les revenus des agriculteurs. Après comparaison avec d'autres méthodes proposées, celle des aides directes plafonnées semble la moins mauvaise.

---

## SUMMARY

*A critical analysis of proposals made for the reform of the common agricultural policy. Its three basic principles (free movement of goods, Community preference and joint financial responsibility) are valid and should be better abided by. Expenses must however be reduced and better orientated and exports developed. This requires lowered support prices and some mechanism to correct the worst effects of this fall in prices on farm incomes. Various methods are compared. Direct income payments with ceilings appear to have less drawbacks than other methods.*

Les principes de base de la politique agricole commune (PAC) ont été établis lors de la conférence de Stresa, en 1959, et pendant la préparation du premier train de directives (1962). Il n'est pas étonnant que leur reconsidération soit sérieusement envisagée ; les politiques vieillissent vite à notre époque. La remise en cause de la PAC est rendue plus nécessaire encore par certaines évolutions récentes qui peuvent être regroupées comme suit :

les difficultés économiques d'ensemble des pays développés se sont aggravées depuis 1973-74 ; il y a sinon crise du moins ralentissement marqué des taux de croissance, détérioration accrue du système monétaire international, conflits Nord-Sud ;

les responsables des politiques économiques ayant donc à consacrer leurs moyens aux actions concernant l'emploi, l'inflation et la monnaie, la reconversion industrielle, la politique des échanges extérieurs... tendent à donner une priorité réduite à la politique agricole ;

au même moment, le poids politique des agriculteurs diminue et un certain «pouvoir consommateur» se développe (1) ;

les succès mêmes des politiques agricoles passées et les efforts des agriculteurs ont conduit la Communauté Economique Européenne (CEE) à atteindre ou dépasser l'auto-suffisance pour un nombre croissant de produits. Or la PAC a été conçue pour une Europe plutôt déficitaire

avec des excédents occasionnels seulement. Elle gère plus facilement les produits déficitaires et le freinage des importations que le développement souple et rapide des exportations. La réduction des besoins d'importation tarit aussi une des sources de financement du budget communautaire. Ceci entraîne une crise financière qui, elle aussi, incite à la réforme de la PAC.

L'objectif du présent rapport est d'examiner et de discuter un certain nombre de propositions de réforme de la PAC qui ont été faites récemment - et, éventuellement, d'en formuler d'autres. Mais il n'est pas question, bien entendu, à un chercheur assez seul de faire un travail aussi ample que la Commission de la CEE qui doit formuler prochainement des propositions de réforme de la PAC.

Cette analyse critique repose sur trois hypothèses qu'il semble préférable d'explicitier.

La Communauté Economique Européenne (CEE) ne sera pas démantelée. En fait, elle est en cours d'élargissement (ce qui n'est pas un signe de faiblesse - même si cela pourra être source de difficultés accrues).

Second postulat : l'intégration économique est un jeu à somme non nulle où la plupart des groupes sociaux enregistrent des gains. Il me semble que l'histoire de l'intégration européenne confirme ce postulat pour la période antérieure à 1975 - après c'est moins clair.

---

\* Un texte résumé du présent rapport a été présenté à l'Académie d'Agriculture le 25 février 1980.

Troisième hypothèse : sur les grands marchés mondiaux des produits agricoles, les prix réels seront, au cours des vingt prochaines années, plutôt orientés vers la hausse (2).

L'analyse qui suit ne repose pas sur un examen exhaustif des propositions de réforme qui ont pu être formulées. Mais il est probable qu'une proportion notable des suggestions publiées dans les revues scientifiques allemandes, anglaises et néerlandaises a pu être repérée. Très peu de propositions sérieuses semblent avoir été faites en France (3). La littérature italienne n'a pas pu être étudiée. En outre, un grand nombre de travaux faits par des économistes

travaillant pour les divers gouvernements ou pour la Commission de la CEE n'ont pas pu être consultés en raison de leur nature confidentielle - en dehors bien entendu, des propositions de la Commission publiées en décembre 1980 (com/80/800).

Avant de discuter des principales transformations envisageables de la PAC, il semble utile de rappeler ses trois principes de base. Ils sont « considérés comme sacro-saints » (Fennell, 1979, p. 14). En fait, il semble que, s'ils étaient transgressés, la CEE n'existerait plus - ce qui est contraire à l'un de nos postulats de base.

## I - LES TROIS PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA PAC

### La libre circulation des biens entre pays membres

Il s'agit clairement d'un principe essentiel. Il a pour corollaire l'harmonisation de multiples réglementations concernant la qualité des produits, les additifs, l'étiquetage et, plus généralement, la santé publique et la protection des consommateurs. Ces questions sont importantes mais d'un intérêt théorique limité. Il semble d'ailleurs que des progrès sensibles dans l'harmonisation des réglementations aient déjà été accomplis.

Pour éviter les ajustements aux frontières, il faut aussi progresser dans l'unification des taux de taxe à la valeur ajoutée et autres droits indirects. Ceci est important pour certaines boissons.

Un autre corollaire de la libre circulation a trait à la non distorsion de la concurrence. Il est difficile à un pays de laisser entrer des denrées produites, par exemple, à l'aide de subventions sur les facteurs de production. Ces dernières sont donc interdites par la PAC. Mais où s'arrête le concept de subvention et où commence celui de service public ? Certains pays ont un système d'enseignement agricole performant et des vulgarisateurs efficaces. Doivent-ils les sacrifier sur l'autel communautaire ? Pourquoi la subvention du crédit est-elle acceptable alors que celle des engrais ne l'est pas ? Donner des médailles au plus beau taureau est probablement permis - mais peu utile. Est-il autorisé de subventionner tout le système de livres généalogiques et d'insémination artificielle ?

Mais, au cours des années passées du moins, la principale entorse au principe de la libre circulation a été constituée par les montants compensatoires monétaires (MCM). Il semble difficile de comprendre pourquoi un producteur de pommes (ou de produits industriels) perd sans protester ses marchés d'exportation sous l'effet d'une appréciation de la monnaie de son pays (ou vice-versa) alors qu'un sort similaire est évité, par le jeu des MCM, aux producteurs des denrées réglementées par la PAC. Certes les producteurs de ces denrées ont, depuis des années, bénéficié de garanties de prix et ils admettraient mal que, du fait d'événements économiques ne les concernant pas spécifiquement (une appréciation de leur monnaie), le prix de soutien qu'ils reçoivent soit brusquement abaissé. Il y a donc probablement des raisons pour que des compensations leur soient accordées, mais les MCM sont un mauvais remède car ils tendent à ralentir les ajustements de production nécessaires. L'invention des « monnaies vertes » et des MCM est un nouvel exemple des prodiges d'imagination que l'on fait pour tenir l'agriculture à part des grands courants de l'économie - et éventuellement de la pensée.

La question des MCM sera toutefois à peine discutée dans le présent rapport car elle a, depuis deux ans bientôt, perdu de son acuité et on peut entretenir l'espoir que, grâce au Système Monétaire Européen et à une meilleure

harmonisation des politiques économiques et monétaires des Etats membres, il y aura moins de MCM et qu'ils seront très transitoires. En attendant, il faut reconnaître que le sort des pays dont l'inflation est plus forte que la moyenne européenne mais qui ne dévaluent pas leur monnaie est assez difficile car leurs agriculteurs subissent particulièrement fortement la détérioration du rapport des prix qu'ils perçoivent aux prix qu'ils payent.

### La préférence communautaire et le tarif douanier commun (TDC)

Ce second principe est bien connu. Si l'existence d'un TDC est considérée par tous les auteurs comme essentielle, il ne fait pas de doute que son niveau peut être négocié (4). Ainsi qu'il ressortira de la section suivante, de nombreux auteurs recommandent un abaissement du TDC afin que les prix communautaires se rapprochent des prix du marché mondial.

La remarque essentielle à faire concernant ce second principe est qu'il est de plus en plus souvent transgressé.

Dès le début de la PAC il y eut l'exception des importations de céréales secondaires arrivant par les ports italiens. Maintenant la liste s'est beaucoup allongée et va jusqu'à inclure de la viande de bœuf destinée aux hôtels de luxe (le « bœuf Hilton »). D'autre part, la faille essentielle du TDC est l'absence ou la faiblesse des droits concernant le soja et les produits de substitution des céréales (PSC). Ceci crée des distorsions dans la structure des coûts des aliments du bétail, incite à un usage excessif du soja, décourage les productions protéagineuses dans la CEE et finalement conduit à une suralimémentation en concentré des vaches laitières entraînant ainsi, en dernière analyse, de coûteux excédents de produits laitiers.

### Des mécanismes de solidarité financière

Les mécanismes instituant une solidarité financière entre les Etats membres ne sont pas spécifiques à la PAC. Mais vu l'importance des dépenses relatives à cette dernière (environ trois quarts du total du budget de la CEE) il faut en discuter ici.

La PAC entraîne des dépenses, principalement pour l'écoulement d'excédents qui doivent être vendus à perte (dumping hors CEE ou dénaturé intra CEE). Avec l'accroissement de la production, ces dépenses augmentent et celles des recettes qui sont fonction des importations (droits de douane et prélèvements variables) diminuent.

La crise financière qui résulte de cette situation n'est pas inéluctable. Elle provient pour partie non des principes de l'intervention de la PAC sur les marchés mais des pratiques

adoptées en matière de fixation des prix de soutien. Si les prix étaient moins élevés, le coût de l'écoulement des excédents baisserait.

Quoiqu'il en soit, la solidarité financière est justifiée surtout parce que, du fait même de la libre circulation, l'identification des «responsables» des excédents, finalement présentés à l'intervention et dont l'existence même provoque des dépenses, est impossible. Tous les producteurs de lait de la CEE ont une part de responsabilité dans l'achat de poudre à tel endroit. Et la responsabilité collective implique la solidarité financière.

Des mécanismes de solidarité financière sont aussi rendus nécessaires pour éviter que les droits de douane prélevés en un point soient conservés par les pays qui en assurent la perception. Ceci est particulièrement nécessaire en raison de «l'effet Anvers-Rotterdam».

Ce principe de la solidarité financière est donc important - sans lui le Marché Commun serait une union dou-

nière et non une Communauté. Mais ses modalités sont négociables.

Au total, les principes de base de la PAC ont le mérite de la cohérence et ne semblent pas devoir être remis en cause. Ce qu'il faut améliorer, c'est l'usage qui en est fait en évitant, en particulier, que les surenchères en matière de prix de soutien n'entraînent, outre des difficultés financières, des incitations excessives à produire. Car, en définitive, tout dépend de tout et il faut concilier des grandeurs et variables peu compatibles. Il ne faut pas trop élever les prix pour réduire l'incitation à produire des excédents. Plus ils sont payés cher et plus ils seront abondants ; plus leur prix unitaire est élevé par rapport au prix mondial, plus ils sont coûteux à écouler (5). Il ne faut pas trop baisser les prix pour ne pas ruiner des agriculteurs méritants - mais il ne faut pas réduire les niveaux de vie des consommateurs en provoquant la «vie chère».

## II - DES PROPOSITIONS DE REFORME DES MESURES DE SOUTIEN DES PRIX ET REVENUS AGRICOLES

Les mesures concernant les prix et les marchés sont actuellement, à tort ou à raison, l'essentiel de la PAC. Il est donc justifié d'y consacrer les principaux efforts de réforme.

Le dilemme de base est clair. Les progrès mêmes des agriculteurs communautaires et la stimulation des prix élevés accroissent les taux d'auto-apvisionnement de la CEE qui dépassent souvent 100. En raison des politiques des hauts prix pratiquées pour la plupart des denrées soumises à la PAC, le coût de l'écoulement des excédents est élevé et la crise financière menaçante. Mais la pratique même de prix de soutien élevés a placé de nombreuses exploitations dans une structure de coûts élevés et rigides. Toute tentative pour baisser fortement les prix, ce qui serait avantageux pour les consommateurs, favorable à la lutte contre l'inflation et conforme aux règles de bonne conduite sur les marchés mondiaux, aurait des effets désastreux sur les revenus agricoles - déjà en baisse ou stagnants, dans la plupart des pays membres, sous l'effet des hausses des prix des consommations intermédiaires. Comme l'écrit John Marsh «la mise en place et la pérennisation de politiques de prix élevés rendent les mouvements de baisse des prix insupportables, même pour les agriculteurs les plus efficaces» (Marsh, 1979 p. 6).

Les efforts de certains économistes visent à trouver des méthodes permettant de surmonter cette contradiction (dont les modalités, il faut le préciser, varient beaucoup suivant les types d'exploitation et, en particulier, le montant et la structure de leurs dettes).

### Le système des ponctions

Pour faciliter les comparaisons entre systèmes d'intervention envisageables, il est utile de rappeler brièvement les caractéristiques du système actuellement en vigueur pour les produits constituant l'essentiel de l'agriculture communautaire : céréales, produits laitiers, principales viandes.

Des organismes d'intervention se portent acheteurs, au prix de soutien, des produits qui leur sont offerts. Ils fonctionnent sans limites, à guichets ouverts. Ce système est très efficace pour empêcher les prix de descendre au-dessous du niveau de soutien choisi - mais il ne peut freiner des hausses non désirées (sauf s'il y a déstockage de

stocks d'intervention). Il élève les prix pour les consommateurs. Il a donc des effets négatifs sur la répartition des revenus des ménages (les moins aisés et les familles nombreuses payent relativement plus). Il accroît très efficacement les revenus des agriculteurs mais avec des effets distributifs néfastes (ceux qui vendent le plus reçoivent le plus de transferts). Il incite fortement à l'accroissement de la production en induisant l'orientation vers l'agriculture de quantités excessives de facteurs (travail et capital surtout). Il peut entraîner des coûts budgétaires élevés précisément parce que les ponctions sur les marchés se font sans limites.

### Les systèmes de quantum global

Cette première modalité de contingentement de la production suppose que le prix de soutien, par définition élevé, ne soit accordé qu'à une certaine quantité de produits - le quantum - correspondant en principe à la consommation intérieure. Sur cette portion de la production, il n'y a donc pas de dépense des organismes d'intervention ; ce sont les consommateurs qui financent le soutien des prix. Les quantités dépassant le quantum, généralement achetées à un prix proche du prix à l'exportation (hors CEE), ne donnent pas non plus lieu à dépense budgétaire. Ce système plaît donc aux responsables des finances nationales ou communautaires. Cette présentation est un peu théorique. Sous l'effet de diverses pressions le quantum peut être fixé à un niveau dépassant les besoins intérieurs. Le Trésor doit alors assumer des coûts. C'était le cas du sucre, en année normale, dans la CEE.

Du point de vue des producteurs, le système du quantum est un mécanisme de **double prix avec péréquations**. Les livreurs ne reçoivent que des acomptes et, en fin de campagne, quand tous les comptes sont faits, chaque producteur reçoit un complément résultant du prix moyen pondéré. Avec cette méthode, l'incitation à produire beaucoup, résultant du prix de soutien élevé, reste très notable tant que l'accroissement de la production au delà des besoins intérieurs n'a pas atteint une importance telle que le poids des quantités hors quantum soit devenu fort, abaissant ainsi le prix moyen. Mais chacun compte sur les autres pour faire preuve de modération. D'autres systèmes de doubles prix seront envisagés ultérieurement.

## Le contingentement individualisé

Avec des contingents individuels, l'incitation à produire répond aux mêmes mécanismes généraux (un agriculteur reçoit un prix moyen qui s'abaisse s'il dépasse son contingent) mais la pénalisation en cas de dépassement, étant personnalisée, est beaucoup plus directement ressentie que dans le cas précédent.

Le défaut essentiel des contingents individuels est leur **rigidité**. Leur répartition est pratiquement toujours faite sur une base historique, à partir du passé. Ceci est injuste pour les jeunes agriculteurs compétents et dynamiques qui sont bridés dans leurs ambitions d'expansion. Cela empêche le déplacement des aires de production vers les zones dont les avantages relatifs s'accroissent ou vers celles dont le potentiel a toujours été élevé mais où des accidents historiques ont empêché sa pleine valorisation.

Plus spécifiquement, il apparaît que la logique profonde de l'intégration européenne devrait conduire à certains déplacements des aires de production agricole. Bloquer ces déplacements par des contingentements serait antinomique avec l'idée communautaire. **Comme la France est plutôt en retard et à fort potentiel par rapport à ses partenaires, tout système de contingentement sur des bases historiques lui serait néfaste.**

Les contingentements individuels étant souvent liés à la terre ont un autre inconvénient : il y a tendance à ce que le «droit à produire» (assorti de prix soutenus) d'une terre se capitalise sous forme de valeurs foncières accrues. Après quelque temps, la mise en place de contingents se traduit par des plus-values en capital bénéficiant aux propriétaires en place. Mais, pour un jeune qui voudrait s'installer en achetant au prix fort des terres assorties d'un contingent, le soutien des prix lié au contingent ne serait pas un avantage (6).

En outre, en raison de la lourdeur administrative des systèmes de contingentements individuels, ils seront probablement mis en place pour un petit nombre de produits seulement. Une économie agricole dualiste tendrait alors à s'organiser avec un groupe d'agriculteurs protégés et sous contingents et un groupe non protégé et instable.

Pour tenter de surmonter cet inconvénient majeur de la rigidité introduite par les contingentements, des propositions ont été faites concernant la mise en vente, éventuellement aux enchères, des contingents et leur rattachement à la personne de l'agriculteur - qui pourrait les vendre - plutôt qu'à sa terre. Un marché des contingents se créerait alors - ce qui rendrait injustifiée la critique de la rigidité. Cette méthode semble très intéressante. Malheureusement il n'existe, hors du Canada, aucune expérience concrète à son sujet et elle peut être complexe pour une Communauté hétérogène. Des recherches sur ce thème seraient très utiles (7).

## Synthèse concernant les contingentements

La création artificielle de pénuries sur le marché intérieur par la voie de contingentements est un moyen efficace pour soutenir les prix (et les revenus) des producteurs en organisant un transfert des consommateurs vers les producteurs tout en réduisant, éventuellement à zéro, les coûts budgétaires. Ceci a les conséquences néfastes habituelles sur la répartition des revenus des producteurs et

consommateurs - ce que le langage économique appelle plus brièvement **des effets distributifs négatifs**. Les effets à long terme sur l'affectation des ressources et les valeurs foncières sont aussi néfastes. Les tendances à l'accroissement de la production ne sont freinées que si les prix moyens perçus sont abaissés par le poids des quantités excédentaires qu'il faut écouler sur le marché mondial. Cet écoulement de surplus, sous-produit du système, semble critiquable dans l'optique de la recherche d'une réduction des fluctuations sur les marchés mondiaux (8).

Les difficultés administratives de la gestion d'un système de contingentements (surtout dans la variante des contingents individuels) sont très grandes s'il n'y a pas de point de passage obligé pour les produits qui y sont soumis. Mais cette objection n'a plus un très grand poids car la plupart des grands produits passent par des industries ou centres de collecte (sucreries, laiteries, organismes stockeurs de céréales) (9).

Mais finalement, l'inconvénient majeur du système est que les modalités les plus plausibles de fixation de contingents seront très probablement contraires aux intérêts des producteurs français et donc de l'économie nationale (10).

## Des systèmes de prix différentiels

L'idée de base est de réserver les prix de soutien élevés à un sous-groupe de producteurs «méritants», les autres devant se contenter de prix plus bas. Seraient a priori considérés comme méritants les agriculteurs placés dans des conditions difficiles (montagne) et ceux qui sont ou «petits» ou «disciplinés» - parce qu'ils vendent par des circuits recommandés (groupements de producteurs) ou réduisent leurs livraisons.

En fait ces trois cas sont assez différents et doivent être soigneusement distingués si l'objectif est la clarté.

Les zones de montagne sont nettement et officiellement définies. Le payement de prix supérieurs peut s'y concevoir, les difficultés de transport réduisant les fraudes aux limites de la zone. Dans le second cas, les transports nocturnes de produits de «gros» vers les «petits» : (avec partage du bénéfice de l'opération) risquent du fait de leur dispersion, d'être difficiles à maîtriser. Il y a, d'autre part, deux manières d'être «petits» : pour l'ensemble des productions et pour une production envisagée isolément. Si les x premiers quintaux de livraison d'une série de produits bénéficient d'une prime (ou si les quintaux supplémentaires sont achetées à moindre prix par prélèvement d'une taxe rappelant les anciennes taxes de résorption des années 50) il y a une incitation à la diversification qui peut être néfaste. Pour cette raison un projet du Parti Socialiste (français) (P.S. 80) suggère qu'il soit attribué à chaque exploitation un certain droit à produire des denrées à prix soutenu, droit matérialisé par des points correspondant à une certaine quantité de produits. Pour tirer parti de tous ses droits, un agriculteur donné n'aurait pas besoin de s'engager dans une diversification exagérée.

Etre discipliné, enfin, dans la conjoncture actuelle du marché, laitier surtout, qui est essentiel, c'est réduire ses livraisons. Mais alors il s'agit d'une sorte de contingentement individuel avec un contingent de moins de 100 % de la base historique. Nous sommes alors ramenés aux formes d'intervention étudiées - et critiquées - à la section antérieure. Dans ce cas, le double prix inclut l'idée d'une base de référence avec les rigidités qui l'accompagnent. Ce système paraît à éviter.

Le cas type d'application de systèmes de doubles prix est donc celui des prix dégressifs en fonction des quantités livrées. C'est le seul qui justifie quelques commentaires, les aides pour les producteurs de montagne étant déjà pratiquées sans trop de difficultés.

Outre la fraude, envisagée ci-dessus, et la grande complexité, exemplifiée par le système de points auquel il vient d'être fait référence, les systèmes de doubles prix pour un même produit se heurtent à des difficultés administratives en impliquant des péréquations complexes entre collecteurs ou transformateurs qui devront vendre sur un même marché mais ramasseront leurs produits dans des zones où la part des petits livreurs (à prix élevé) sera variable. Si, d'autre part, la société veut pénaliser les «gros» et récupérer des rentes de dimensions - ce qui est un objectif parfaitement légitime - pourquoi le faire d'une manière particulière à l'agriculture ? L'impôt progressif a été conçu à cet effet ; il suffit de l'appliquer.

Finalement le système des prix différentiels ne semble pas promis à un grand avenir. Comparé au système des ponctions, qui sert en quelque sorte de témoin dans cette évaluation, il y aurait des effets régressifs moindres sur les revenus des producteurs (puisque les «gros» seraient pénalisés), une moindre incitation à produire chez les «gros» (a priori efficaces) mais tendance à la création d'excédents chez les «petits». Mais ces aspects plutôt positifs seraient compensés par des coûts budgétaires plutôt élevés et surtout par des complexités administratives et fraudes - surtout si l'hétérogénéité communautaire est prise en compte.

### **Le système des taxes de co-responsabilité**

Dans ses modalités originelles (règlements CEE 1079/77) le prélèvement de co-responsabilité s'interprète comme une baisse de prix pour les producteurs (sans réduction des effets régressifs intra-agricoles) sans gain pour les consommateurs puisque les prix de détail restent inchangés. Ce résultat pour le moins contestable a pour contrepartie l'alimentation d'une caisse permettant des actions de promotion du produit en cause. Finalement ce transfert des producteurs vers cette caisse s'interprète comme un gain de pouvoir pour les professionnels qui la gèrent et une source de revenus pour les firmes qui font la promotion des ventes, les études de marché, la publicité... Il serait illusoire de voir dans ces prélèvements la solution des problèmes actuels de la PAC.

Dans le langage communautaire récent (1980), l'idée de co-responsabilité a un sens plus ample. Elle signifie que, du fait même que la part de la production allant vers les marchés extérieurs s'accroît, le prix mondial, obtenu pour ces ventes extérieures, doit être plus fortement ressenti par

les producteurs. Un système de quantum global (c'est-à-dire un double prix avec péréquation comme il a été expliqué antérieurement) devrait donc remplacer les achats «à guichets ouverts» actuels - ce qui n'est pas incompatible avec une baisse des prix réels. C'est ce qui est envisagé par l'un des plus récents documents de fond de la Commission (Document com (80) 800 de décembre 1980). Ce rapport récuse nettement l'idée des contingents individuels.

Sans revenir sur la discussion présentée ci-dessus des systèmes de double prix avec péréquations, il faut signaler que les taxes de co-responsabilité paraissent injustes aux pays, comme le Danemark, qui n'accroissent pas leur production et ne se sentent donc pas «responsables» des excédents. Mais leur objection conduirait à des contingents individuels.

### **Les paiements compensatoires**

Les «**deficiency payments**» ont constitué la base des systèmes britanniques de soutien des prix perçus par les agriculteurs avant l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté. Avec ce système, les prix se forment librement au niveau du prix mondial accru des droits de douane et un organisme financier verse à chaque producteur, sur la base de ses ventes et quel que soit le prix effectivement perçu par lui, un versement compensatoire égal, pour chaque unité vendue, à la différence entre les prix moyens perçus par les producteurs et un prix de soutien pré-annoncé. L'organisme en cause n'a pas à manipuler la moindre quantité de produit.

Dans ce système, il n'y a plus de transfert des consommateurs aux producteurs mais ils sont remplacés en totalité, pour des mêmes niveaux de prix, par des transferts du budget, c'est-à-dire des contribuables, vers les producteurs. Les éléments régressifs, en matière de répartition des revenus agricoles, sont donc maintenus (11). Toutefois, ceux concernant les revenus des ménages sont supprimés - du moins dans la mesure où la fiscalité est équitable. L'incitation à produire des excédents et la distorsion dans l'affectation des ressources qui en résulte sont maintenues. L'effet sur les pays tiers et le marché mondial de cette distorsion reste semblable à celui qui résulte du système des ponctions, même si les principes du GATT sont, en apparence, mieux respectés.

Etant donné que la crise actuelle de la PAC inclut une composante budgétaire très importante sinon prépondérante, il semble particulièrement inopportun de développer des systèmes de paiements compensatoires qui entraînent des coûts budgétaires considérables.

## **III - UNE VOIE ALTERNATIVE TRES DISCUTEE : LES AIDES DIRECTES**

A la différence des paiements compensatoires, strictement proportionnels aux livraisons de chaque produit qui en bénéficient, les aides directes («**income payments**») seraient accordées sur une base autre que les livraisons. Il s'agit donc d'un instrument tout à fait différent. Alors que les organisations professionnelles agricoles et de nombreux fonctionnaires nationaux et communautaires prennent position contre les aides directes, un grand nombre d'économistes ruraux en sont partisans (12).

L'idée de base serait de fixer les prix d'intervention communautaires à un niveau plus bas qu'actuellement, plus proche de ceux du marché mondial, et de compenser, pour partie, les effets les plus néfastes de cette baisse sur les revenus des producteurs par des aides directes. Ceci aurait pour effet de réduire les effets distributifs négatifs en matière de revenus des producteurs, de réduire l'incitation à produire des excédents et donc les effets néfastes sur les pays tiers et les échanges internationaux.

Une politique d'aides directes compensant des baisses de revenus aurait en outre deux avantages essentiels : les coûts de l'opération, étant budgétaires et non fondés sur des transferts occultes des consommateurs aux producteurs, seraient visibles ; le plafonnement des aides versées à un producteur éviterait de trop aider les « riches ». Ces avantages justifient un examen assez fouillé de ce système.

### **Les modalités pratiques et les bases des aides**

Une première solution, proposée par U. Koester, consiste à demander aux agriculteurs de prouver qu'ils ont été lésés par la baisse de prix. C'est en fonction de la perte subie qu'ils seraient indemnisés. Ceci paraît bien peu formalisé sur le plan administratif. Il me semble plus réaliste de rechercher des bases objectives.

En tout cas, il ne s'agit pas d'un impôt négatif sur les revenus ; une exploitation dont la comptabilité ferait apparaître des pertes ne serait pas indemnisée de ce seul fait.

L'idée de fond est de reconnaître que le passage d'un système de prix élevés à un système de prix plutôt bas entraîne des baisses de recettes difficiles à supporter et nécessite des ajustements que la baisse des recettes peut rendre impossibles. Mais ces baisses de recettes ne peuvent être estimées qu'en fonction d'une situation **passée**. C'est parce qu'un agriculteur cultivait 80 ha de céréales ou élevait 40 vaches laitières qu'il va avoir des difficultés économiques quand les prix des céréales et du lait vont baisser. C'est en tant que producteur de céréales et de lait qu'il doit recevoir des aides directes.

La meilleure base semble être la superficie en céréales et betteraves à sucre, d'une part, les effectifs de ruminants, d'autre part. Dans l'Europe du Nord, en tout cas, ces données sont connues. Cette assiette a l'avantage de placer à égalité les agriculteurs qui vendent leurs céréales et ceux qui les font consommer dans leur élevage. Le taux dépendra de la baisse du prix de soutien et du rendement moyen communautaire (13).

L'aide doit continuer à être versée par les producteurs de céréales ou de lait qui, répondant aux incitations des prix, se sont convertis dans d'autres productions ou même activités. Pour éviter les protestations que provoquerait un tel versement d'aides à d'anciens céréaliers ou laitiers qui auront éventuellement fort bien réussi dans une nouvelle orientation, agricole ou autre, les aides directes seraient limitées dans le temps (10-15 ans) et non transmissibles héréditairement (14).

Un autre élément de ce système est qu'il ne doit concerner que les agriculteurs subissant la baisse des prix de soutien. Les agriculteurs produisant des denrées non ou peu soutenues (fruits, légumes, vins...) ne recevraient pas d'aide. Il en est de même des éleveurs de monogastriques qui bénéficieraient de la baisse des prix des céréales (mais le soja importé serait frappé de droits ce qui élèverait son coût).

### **Les aides directes doivent être plafonnées.**

L'un des avantages essentiels du système des aides directes par rapport aux ponctions ou paiements compensatoires est qu'il peut être organisé de manière à ne pas trop aider les « gros ». Mais ce point très complexe mérite discussion.

Les aides directes de soutien des revenus ne constituent pas, nous l'avons déjà indiqué, un moyen de lutte contre la pauvreté agricole. L'outil essentiel, en la matière, est la réforme des structures. Il ne serait guère possible de corriger, par des transferts, la pauvreté de nombreuses exploitations produisant très peu. Il ne s'agit pas non plus de

garantie contre les calamités abaissant les quantités récoltées. Ce qui est en cause, c'est la correction des baisses de revenus résultant du rajustement des prix de soutien de la PAC à un niveau plus réaliste.

Il paraît raisonnable de limiter les taux des aides (par hectare ou unité bétail) lorsque les dimensions des exploitations s'accroissent. La justification essentielle de ce plafonnement progressif est que les grandes unités bénéficient d'économies liées à la dimension. Il inciterait à la parcimonie - mais il ne faut pas non plus trop décourager une couche d'exploitants dont le dynamisme est nécessaire car ils sont à la pointe de l'ensemble du secteur.

Les modalités du plafonnement progressif doivent tenir compte des conditions de l'assujettissement des agriculteurs à l'impôt sur les revenus. Si elles sont strictes et si l'impôt est fortement progressif, le plafonnement des aides est moins justifié.

Pour des raisons pratiques de réduction des coûts administratifs, les petits dossiers d'aides directes ne seraient pas mis en paiement. Mais ceci peut paraître choquant et, en tout cas, peu recommandable du point de vue politique.

### **Les conséquences des aides directes sur l'incitation à produire.**

L'une des motivations essentielles de la baisse des prix de soutien est le désir de ne pas inciter, par des prix élevés, à la production de denrées pour lesquelles il n'existe pas de débouchés (à ce prix). Il faut se demander si cette incitation ne serait pas recréée si la baisse de prix était compensée par des aides directes. En fait ce danger existe. Mais il serait limité par deux éléments :

pour les grandes exploitations, par le plafonnement ;

pour les petites exploitations, par leur tendance à consacrer une part de leurs investissements à des améliorations dans le logement et à des aménagements n'accroissant pas directement la production.

Il semble souhaitable d'éviter les investissements inconsiderés par des campagnes d'information expliquant aux agriculteurs que la période des prix élevés est définitivement passée et que certains marchés (lait, vin courant) sont saturés (15).

### **Les aspects politiques des aides directes et le problème de la renationalisation.**

Les organisations professionnelles agricoles sont très opposées aux aides directes. Elles pensent que les agriculteurs doivent gagner leur vie raisonnablement « sur les marchés ». Mais cette critique ne paraît pas fondée ; les marchés sont déjà fortement influencés par les interventions de soutien. Ce qui est vrai, c'est que le coût d'un système d'aides directes serait parfaitement visible alors que le coût des ponctions est, pour une large part, caché.

Plus justifiée est la crainte de voir l'inflation et les crises budgétaires éroder le pouvoir d'achat des aides directes qui compenseraient de moins en moins les baisses des prix de soutien qui avaient motivé leur instauration. Il faudrait, en cette matière, un engagement solennel des gouvernements pour promettre aux agriculteurs que le pouvoir d'achat des aides directes sera maintenu.

D'autres critiques ont jugé que les aides directes étaient impossibles car leur « coût budgétaire serait tout à fait intolérable » (Plan, 1980, p. 125). Ceci n'est pas vérifié dans le cas où il y aurait plafonnement. D'ailleurs le meilleur argument en faveur des aides directes a été donné par les décisions de novembre 1980 qui en organisent d'une assez grande ampleur. C'est possible donc quand la volonté politique existe.

C'est pour cette question de la volonté politique ainsi que pour des raisons matérielles d'organisation qu'il paraît raisonnable que les aides directes soit accordées par les gouvernements et financées par les budgets nationaux.

Sur le plan de la construction communautaire, il s'agit certes d'une régression. Mais ne vaut-il pas mieux accepter une certaine renationalisation contrôlée que de voir la PAC menacée par les surenchères, les prix trop élevés et les tentatives de reporter sur les autres les conséquences des décisions démagogiques prises pour aider certains groupes (ce que les économistes appellent l'externalisation des coûts) ? Le débat annuel sur la fixation des prix de soutien conduit à des conflits graves ; il perdra de son importance avec la conjonction prix abaissés, aides directes.

Il y a toutefois un danger : les aides directes des pays riches peuvent provoquer des investissements perturbant la concurrence au détriment des pays pauvres. Pour limiter ces phénomènes, il a été suggéré (Bergmann, 1979, p. 85) que le paiement d'aides directes par un pays soit assorti d'un versement, par le pays en cause, d'une pénalisation d'un montant égal qui serait versée au budget communautaire pour financer des actions de développement (politiques structurelles, politiques régionales...) dans les zones pauvres de la Communauté.

Dans l'ensemble donc, la méthode des aides directes, loin d'être simple et sans défauts, semble présenter des avantages non négligeables ainsi qu'il ressort du tableau synthétique présenté en annexe (des schémas plus détaillés et économétriques se trouvent dans Meester, 1980 et, bien entendu, dans Josling, 1969).

## CONCLUSION

La présentation qui vient d'être faite est tronquée. Elle ne concerne que les mesures de politique agricole commune affectant les prix (des principaux produits stockables concernés par la PAC) et les revenus agricoles. Il y a bien d'autres chapitres dans la politique agricole, en particulier les politiques des structures, de la formation et de la vulgarisation, les actions sociales, l'aménagement rural... Mais ces questions sont dans une large mesure restées nationales et peu communautaires.

Compte tenu, donc, de cette stricte limitation du champ couvert aux interventions sur les prix et les revenus, il apparaît que la crise de la PAC n'est pas aussi grave que certains le croient. Il n'y a donc pas lieu de tout remettre en cause. Les principes fondamentaux peuvent et doivent être conservés.

Des réformes sont nécessaires dans la pratique communautaire, dans les mécanismes d'intervention et dans le budget.

Dans la pratique communautaire, la lutte contre les décisions démagogiques conduisant à des dépenses excessives doit être poursuivie. Ceci suppose des ministres responsables ne cherchant pas à externaliser leurs coûts, une Commission forte et, probablement, le retour aux décisions majoritaires. Ceci sera facilité par une moindre importance donnée au soutien des prix qui décrispiera les discussions et permettra au Conseil des Ministres de travailler d'une manière plus constructive.

En ce qui concerne les mécanismes d'intervention, l'essentiel du présent rapport a consisté à recommander une conjonction de prix de soutien abaissés et d'aides directes compensant en partie les pertes de revenus subies. Cette analyse a laissé de côté le problème, pourtant essentiel car il concerne des agriculteurs qui sont parmi les plus pauvres de la Communauté, des produits périssables. Une grande partie d'entre eux ont moins besoin d'interventions publiques que les céréales ou le lait car il s'agit de produits à demande élastique devant les variations de prix (et dans ce cas les revenus globaux des producteurs sont moins instables). Un «paquet» de mesures d'intervention doit cependant être conçu pour ces produits. Il devrait consister surtout de prix de retrait bas (certains sont trop élevés), d'organisation de la coagulation de l'offre en groupements de producteurs, d'une meilleure formation des prix (plus transparente) le long de la filière, d'améliorations qualitatives des produits. Vaste programme qui ne peut être discuté ici.

Finalement l'orientation d'ensemble du budget communautaire doit être reconsidérée. Toute l'idée de «juste retour» est à rejeter. Au contraire, le budget communautaire, alimenté pour partie par des taxes payées par les pays riches qui persisteront à vouloir aider leurs agriculteurs par des aides directes (voir ci-dessus), devrait être consacré surtout à aider les régions en retard par des aides structurelles, régionales et sociales ; c'est cela une Communauté.

## NOTES

1. Cette perte de pouvoir des agriculteurs est difficile à prouver mais semble unanimement admise par les observateurs bruxellois depuis l'entrée du Royaume-Uni dans la CEE.

2. Il faudrait un volume pour étayer cette thèse fondée sur des considérations de croissance démographique, d'échec de nombreuses politiques agricoles (en particulier dans les pays socialistes) d'accroissement des revenus de millions de nouveaux consommateurs sortant, malgré tout, peu à peu, de la pauvreté de masse.

3. Agra France, dans une étude spéciale d'octobre 1980, analyse de nombreuses propositions de partis politiques et organisations agricoles dont certaines seront citées dans la suite du présent rapport. Mais très rares sont les économistes ruraux français qui ont proposé des réformes de la PAC (voir cependant MAHE et ROUDET 1980 et BERGMANN 1979).

4. Il faut toutefois, pour que la préférence soit complète, que le niveau du TDC soit au moins égal au coût de transport entre les zones les plus lointaines ayant des excédents et les zones portuaires.

5. Bien entendu le marché mondial n'est pas un monde parfait peuplé d'altruistes et des critiques peuvent être formulées à son encontre. Mais en attendant son hypothétique réforme, il faut bien considérer qu'il existe et s'accommoder au mieux et avec réalisme de cette donnée de fait.

6. L'exemple classique en la matière est celui de la mise en place de contingents pour la culture de certains types de tabac dans l'Etat du Kentucky.

7. La littérature canadienne, que j'ai pu consulter grâce à G. DEBAILLEUL, est déjà très riche. Elle fait apparaître des prix de transaction très élevés. Au Québec le droit de livrer un contingent annuel de mille litres de lait se vend l'équivalent de 500 à 2000 litres. Il n'est donc amortissable que sur plusieurs années et constitue une barrière à l'entrée dans le métier.

8. Ainsi la conjonction : soutien des prix, contingentements, protection extérieure, dumping qui caractérise les règlements sucriers de la PAC aboutit à ce que, en 1974-75 et en 1980, la CEE freine, par des taxes, ses exportations. Ceci accroît la hausse des prix sur

le marché dit libre. A l'inverse, entre ces deux époques la CEE favorise les exportations, ce qui accentue la tendance à la baisse des prix mondiaux. La CEE a ainsi réussi à accroître sa part du marché mondial dit «libre». Est-ce conforme au nouvel ordre économique international ?

9. Comme exemple de cette difficulté il peut être rappelé qu'aux Pays-Bas, avant la mise en place de la CEE, la vente directe de lait par les agriculteurs était interdite pour préserver l'unité du système complexe de péréquation et contingentements.

10. Ceci est probablement aussi à craindre dans le cas d'un quantum global. En raison des difficultés d'une péréquation communautaire il y aurait probablement fixation d'un quantum pour chaque pays.

11. Il pourrait être envisagé un plafonnement des versements par le Trésor à un agriculteur donné. Cela n'a pas été pratiqué au Royaume-Uni mais était prévu dans le « Bran-nan Plan » des Etats-Unis (1949).

12. Voir en particulier : URI, 1970 ; BERGMANN, 1972 ; VAN RIEMSDIJK, 1973 ; KOESTER et TANGERMANN, 1976 ; BERGMANN, 1979 ; MARSH, 1979 ; TANGERMANN, 1979 ; KOESTER, 1980...

13. Le recours à un rendement communautaire unique (proposé par URI, 1970, p. 51) serait avantageux pour les agriculteurs des zones à bas rendements. Cette distorsion est probablement plutôt bénéfique mais mériterait des analyses complémentaires car elle pourrait conduire à des paiements excessifs dans les zones extensives.

14. Il reste que quelques excellents agriculteurs, gardant un revenu élevé malgré la baisse de prix, bénéficieraient d'un transfert. Cela ne paraît pas scandaleux.

15. De nombreux auteurs ont affirmé (sans jamais prouver) qu'une baisse du prix du lait entraînerait une hausse de la production. Cette thèse d'une élasticité négative de l'offre par rapport au prix n'est pas confirmée globalement (si l'on élimine les effets de la hausse des rendements et autres facteurs à long terme que les changements de prix n'arrêtent pas). Elle peut être vraie pour certaines petites exploitations bloquées dans leurs possibilités de croissance spatiale. Mais ceci est compensé par le fait que d'autres exploitations plutôt grandes abandonnent le fait quand le prix baisse.

## ANNEXE 1

**Tableau très schématique des effets positifs et négatifs des principales méthodes de soutien des prix et revenus agricoles**

Méthode	Coût pour les :		Incitation à produire	Nécessité de faire du dumping	Effets régressifs sur les revenus des		Allocation des Ressources	Rigidité	Mise en œuvre administr. (1 = facile, 4 = très diff.)
	Consom-mateurs	Contri-buables			Consom-mateurs	Produc-teurs			
Ponctions	--	-	--	--	--	--	--	0	1
Payements									
Compensatoires	0	---	--	0	0	--	--	0	2
Quantum global (CEE)	--	0	-	-	--	--?	-	0	3
Idem par pays	--	0	-	-	--	--?	--	-	2
Contingents individuels	--	0	0	0	--	--?	--	--	3
Idem négociables	--	0	0	0	--	--?	0	0	?
Doubles prix	--	-	-	-	--	- ou 0	-	-	4
Aides directes	0	--	- ou 0	0	0	0	0	0	2

**Légende :** Sauf pour la dernière colonne : 0 = peu ou pas d'effets négatifs ; - = effets négatifs faibles ; -- = effets négatifs marqués ; --- = effets négatifs forts.

**Nota :** Pour une analyse distinguant mieux le cas des produits déficitaires et ceux donnant lieu à exportation, voir Meester : 1980.

## BIBLIOGRAPHIE

- BERGMANN, D. (1972). — **Le problème agricole**. Tome 1 « Revenus ». Paris, INRA.
- BERGMANN, D. (1979). — **L'agriculture française. Perspectives, stratégies et politiques à long terme**. Paris, INRA.
- CEE. COMMISSION (annuel). — **La situation de l'agriculture dans la Communauté**.
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN. (1980). — **Rapport de la Commission Agriculture et Industries Agricoles et Alimentaires du huitième Plan**. Paris, la Documentation Française.
- FENNELL, R. (1979). — **The Common Agricultural Policy of the European Community**. London, Granada.
- JOSLING, T. (1969). — A formal approach to agricultural policy. In : **Journal of Agricultural Economics** (xx -2) May 1969, pp. 175-195.
- KOESTER, U., TANGERMANN, S. (1976). — **Alternativen der Agrarpolitik. Eine Kosten-Nutzen-Analyse...** Hiltrup, Landwirtschaftsverlag.
- KOESTER, U. (1977). — **Agrarpolitik in der Sackgasse**. Baden-Baden, Nomos Verlag.
- KOESTER, U. (1980). — **Thesen zur E.G. - Agrarpolitik**. Kiel, document interne.
- MAHE, L., ROUDET, M. (1980). — La politique française et l'Europe verte : impasse ou révision. In : **Economie Rurale** (135) janvier, février 1980, pp. 12-23.
- MARSH, J. (1979). — **The response of the CAP to the needs of Europe in the 1980's**. Aberdeen, document interne.
- MEESTER, G. (1980). — **Agricultural price and income policy in the EC : Alternative policies and their implications**. La Haye, Landbouw Economisch Instituut.
- Parti Socialiste (Anon.), (1980). — **Garantie de prix, quantum et offices**. Paris, Parti Socialiste, Juin 1980, Ronéo.
- PISANI, E. (1980). — Une politique agricole pour l'Europe. In : **Pour la Science**. (37), Nov. 1980, pp. 76-94.
- VAN RIEMSDIJK, J.F. (1973). — A system of direct compensation payments to farmers as a means of reconciling short-run and long-run interests. In : **European Review of Agricultural Economics** (1/2), April 1973, pp. 161-189.
- TRACY, M., HODAC, I. Ed. (1979). — **Perspectives pour l'agriculture dans la Communauté Economique Européenne**. Bruges, de Tempel.
- URI, P. (1970). — **Un avenir pour l'Europe agricole**, Paris, Institut Atlantique.