



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 transferts intéressant l'agriculture, une vue d'ensemble

Denis R. Bergmann

Résumé

Il faut distinguer branche agriculture, ménages d'agriculteurs, zones rurales et secteur agro-alimentaire. De nombreux arguments habituellement utilisés pour justifier les transferts vers la branche agriculture ont cessé d'être valables. Mais certains motifs économiques restent pertinents. L'analyse des principaux transferts montrent l'insuffisance des recherches mesurant leur ampleur et leur impact.

Abstract

Introductory paper for a conference on transfers to and from agriculture. Four concepts must be distinguished : the agricultural branch, farmer's households, rural areas, the agri-business complex. Many of the traditional arguments used in defense of agricultural support have lost their justification ; several economic arguments remain however valid. An analysis of some of the major transfers shows that knowledge about their magnitude and impact is inadequate ; more research would be justified.

Citer ce document / Cite this document :

R. Bergmann Denis. Les transferts intéressant l'agriculture, une vue d'ensemble. In: Économie rurale. N°144, 1981. pp. 5-12;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1981.2782>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1981_num_144_1_2782

Fichier pdf généré le 08/05/2018

LES TRANSFERTS INTERESSANT L'AGRICULTURE UNE VUE D'ENSEMBLE*

Denis BERGMANN

Institut National de la Recherche Agronomique, Paris

Il faut distinguer branche agriculture, ménages d'agriculteurs, zones rurales et secteur agro-alimentaire. De nombreux arguments habituellement utilisés pour justifier les transferts vers la branche agriculture ont cessé d'être valables. Mais certains motifs économiques restent pertinents. L'analyse des principaux transferts montrent l'insuffisance des recherches mesurant leur ampleur et leur impact.

AN ANALYSIS OF SOME OF THE MAJOR TRANSFERS TO AND FROM AGRICULTURE

Introductory paper for a conference on transfers to and from agriculture. Four concepts must be distinguished : the agricultural branch, farmer's households, rural areas, the agri-business complex. Many of the traditional arguments used in defense of agricultural support have lost their justification ; several economic arguments remain however valid. An analysis of some of the major transfers shows that knowledge about their magnitude and impact is inadequate ; more research would be justified.

Le rapport introductif est un genre littéraire peu codifié. L'auteur a profité de la liberté qui découle de ce fait pour développer quelques aspects seulement du vaste sujet des transferts. La sélection faite est bien entendu subjective. Une première partie analysera les arguments justifiant ou prétendant justifier, dans les économies développées, les transferts vers l'agriculture. Ce point ne semble pas devoir être repris, autrement que d'une manière incidente, dans les autres rapports prévus pour cette session. Une seconde partie reprendra quelques types de transferts ayant actuellement une grande importance et discutera de leur ampleur, de leur impact réel et des recherches qu'il semblerait justifié de mener à leur sujet. Il est probable que cette partie sera remise en cause dans les rapports ultérieurs.

Mais il faut auparavant préciser quelques définitions, discuter du champ qui sera couvert et tenter de clarifier quelques options essentielles.

Une définition des transferts

Le concept de transfert est assez clairement défini en comptabilité nationale. « Les transferts sont des opérations de répartition prenant la forme de versements effectués par un agent (...) à un autre agent, sans contrepartie apparente et directe... » (1). Ils s'opposent donc aux opérations sur biens et services.

Ainsi les prestations sociales sont un transfert. Il semble évident, de même, qu'une partie des sommes payées par les consommateurs aux producteurs d'une denrée dont les prix ont été empêchés de s'abaisser par des achats d'intervention constitue un transfert alors que ce qui est acheté à un prix « normal » est une simple « opération sur biens et services ». Les achats de beurre par les consommateurs français correspondent donc à trois types d'opérations :

- des opérations sur biens et services (beurre au prix « normal ») ;
- des transferts de consommateurs aux producteurs, via les circuits commerciaux et les industries agricoles et alimentaires IAA (« Surprix ») ;

- des transferts des contribuables aux producteurs, via les IAA (achats d'intervention ou plutôt coût net de ces achats). Ce dernier transfert est la cause première de la hausse du prix intérieur au-dessus du prix « normal » et donc du transfert précédent. Il peut à son tour entraîner des transferts en provenance des contribuables vers les fabricants et acheteurs de pâtisseries (beurre subventionné) ou vers des consommateurs étrangers (dumping à leur profit).

Mais cette définition restreint trop le champ de notre investigation. Il peut y avoir transfert sans « versement effectué par un agent ». Ainsi la fourniture à certains usagers de services publics à des prix inférieurs au prix de revient constitue sans aucun doute un transfert. Le Parisien paye à peine la moitié du coût de son métro et le rural éloigné une faible part du coût du facteur qui lui porte ses lettres. L'analyse de la répartition des coûts et des avantages des services publics fait donc partie de notre sujet.

Dans le même ordre d'idées, il apparaît qu'il existe des sortes de transferts liées à des sous- ou sur- paiements de certains produits et facteurs. Ainsi, par exemple, sur le marché des fermages, les limitations réglementaires apportées à la hausse du montant des fermages entraînent la création de flux de transferts des propriétaires fonciers aux fermiers.

Faut-il aller plus loin encore et envisager qu'il y a transfert chaque fois qu'il y a « échange inégal », sous ou sur-paiement ; « exploitation » ? Une telle conception du thème proposé est bien ample, trop ample même. Il nous semble préférable de nous limiter aux formes de « sous » et « sur » paiements **provoqués par des interventions de politique économique** mais de laisser hors de notre sujet ce qui tient à « la nature des choses ». En d'autres termes, nous avons choisi d'étudier le problème des transferts dans une optique de politique agricole, d'interventions de la puissance publique plutôt que dans l'optique - plus ample - de la macro-économie du secteur agricole. Ce choix est contestable et mérite discussion.

* Communication à la Société Française d'Economie Rurale, 11 mars 1981.

1. Cette définition est tirée du manuel sur les méthodes de la comptabilité nationale en base 1962. Elle n'est pas reprise sous cette forme dans l'ouvrage sur les méthodes le plus récent (de mai 1976).

Par rapport à la définition qui vient d'être donnée des transferts, le statut des plus-values en capital est loin d'être clair. Elles ne semblent pas constituer, au sens propre, des transferts. Nous n'en discuterons donc pas ici. (Cette exclusion n'est pas liée au fait qu'il s'agit de stocks (de capital) et non de flux; les subventions aux investissements font partie des transferts).

Les impôts sont des transferts et, bien entendu, une exonération fiscale diminue le transfert auquel le groupe qui en bénéficie est soumis.

Le champ couvert et les limites de l'agriculture

Les transferts trouvant leur origine dans le budget de l'Etat étant pris comme exemple pour concrétiser l'analyse, il apparaît qu'ils peuvent aller soit aux **entreprises** constituant la branche agriculture (exemple: les bonifications d'intérêts du Crédit Agricole ou les subventions aux bâtiments), soit aux **ménages** dont le chef est exploitant agricole (concept de catégorie socio-professionnelle = CSP) (exemple: les prestations maladie de l'AMEXA non couvertes par les cotisations). Parfois ils iront aux **propriétaires fonciers** (exploitants ou non) (exemple: la réduction des droits de mutation des parts de GFA) ou aux **salariés agricoles** (exemple: les subventions des actions de promotion professionnelle des salariés).

Les « transferts intéressant l'agriculture » concernent en fait ces quatre catégories, toutefois nous aurons tendance à privilégier la première. Mais l'examen du budget de l'Etat montre clairement que certains transferts concernent les branches (ou secteurs) entourant l'agriculture, lui fournissant des inputs ou écoulant ses produits. Ces types de transferts ont été étudiés par un groupe de travail mais sont en général exclus de la suite du présent rapport.

Plus complexe est la question des transferts intéressant les zones rurales dans leur ensemble et non la branche agriculture ou les ménages de la CSP exploitants agri-

coles. Ceci concerne surtout la subvention des services publics ruraux. Nous en traiterons d'une manière incidente seulement.

Un schéma de synthèse

Notre analyse portera donc surtout sur les transferts en provenance de la branche agriculture ou destinés à elle et dont l'origine ou le destinataire est soit le budget de l'Etat (c'est-à-dire les contribuables) soit les consommateurs nationaux (ou parfois communautaires) (2).

Nous n'examinerons pas dans quelle mesure le budget de l'Etat est relayé, en certaines matières, par le budget communautaire. Les transferts agriculture \rightleftharpoons Etat (budget) sont en général enregistrés dans les documents budgétaires et donc plutôt visibles. Les transferts agriculture \rightleftharpoons consommateurs sont plutôt occultes. Ces derniers transferts se font par l'intermédiaire du système de transformation commercialisation qui est loin d'être neutre et transparent.

Enfin, il serait très intéressant d'étudier si et dans quelle mesure les transferts vers les agriculteurs sont captés par les industries d'amont, par les salariés agricoles, par les propriétaires fonciers. Peut-être même faudrait-il envisager les transferts liés aux forêts - dont une part est de nature « agricole ».

Le schéma ci-après indique une partie des « transferts intéressant l'agriculture » qui viennent d'être identifiés. Il est centré sur la branche agriculture et sur les ménages d'exploitants. Les nombreux transferts « ruraux » n'ont pas été représentés pour éviter de surcharger le dessin. Même sous sa forme ainsi simplifiée, il fait apparaître clairement la complexité de tous ces flux.

Avant de reprendre, par quelques exemples, divers problèmes conceptuels relatifs à leur mesure, il faut discuter de la justification des transferts vers l'agriculture.

LES ARGUMENTS JUSTIFIANT DES TRANSFERTS VERS L'AGRICULTURE

Un observateur même très superficiel peut aisément constater que tous les pays développés ont des politiques agricoles et des Ministères de l'Agriculture qui organisent des transferts vers les agriculteurs et ne se contentent pas de décerner quelques rubans aux meilleurs taureaux et aux agriculteurs les plus méritants. Il doit y avoir des raisons pour cela.

En fait, la plupart des ouvrages français modernes de politique agricole ne présentent pas de discussion complète des arguments en faveur du « soutien » de l'agriculture. Raison de plus pour tenter de le faire.

L'argument de la sécurité alimentaire

En raison du caractère prioritaire des besoins que la plus grande partie des produits agricoles servent à satisfaire, il serait dangereux qu'un pays dépende de l'étranger pour une part trop forte de son alimentation de base. Cet objectif a figuré spécifiquement dans la politique agricole suédoise avec un taux de couverture minimale de 80% des besoins. Ce taux paraît raisonnable car un modeste effort de production combiné à une certaine végétalisation de la ration permettrait, en cas de besoin, de couvrir les besoins globaux.

Les besoins alimentaires français et communautaires sont actuellement couverts à un niveau bien supérieur à 80%. Il n'existe donc actuellement pas de justification à des transferts vers l'agriculture pour ce motif.

2. Les consommateurs hors CEE bénéficient aussi de transferts en provenance des contribuables français et européens quand il y a dumping de produits agricoles.

Premier argument économique : l'inélasticité de la demande

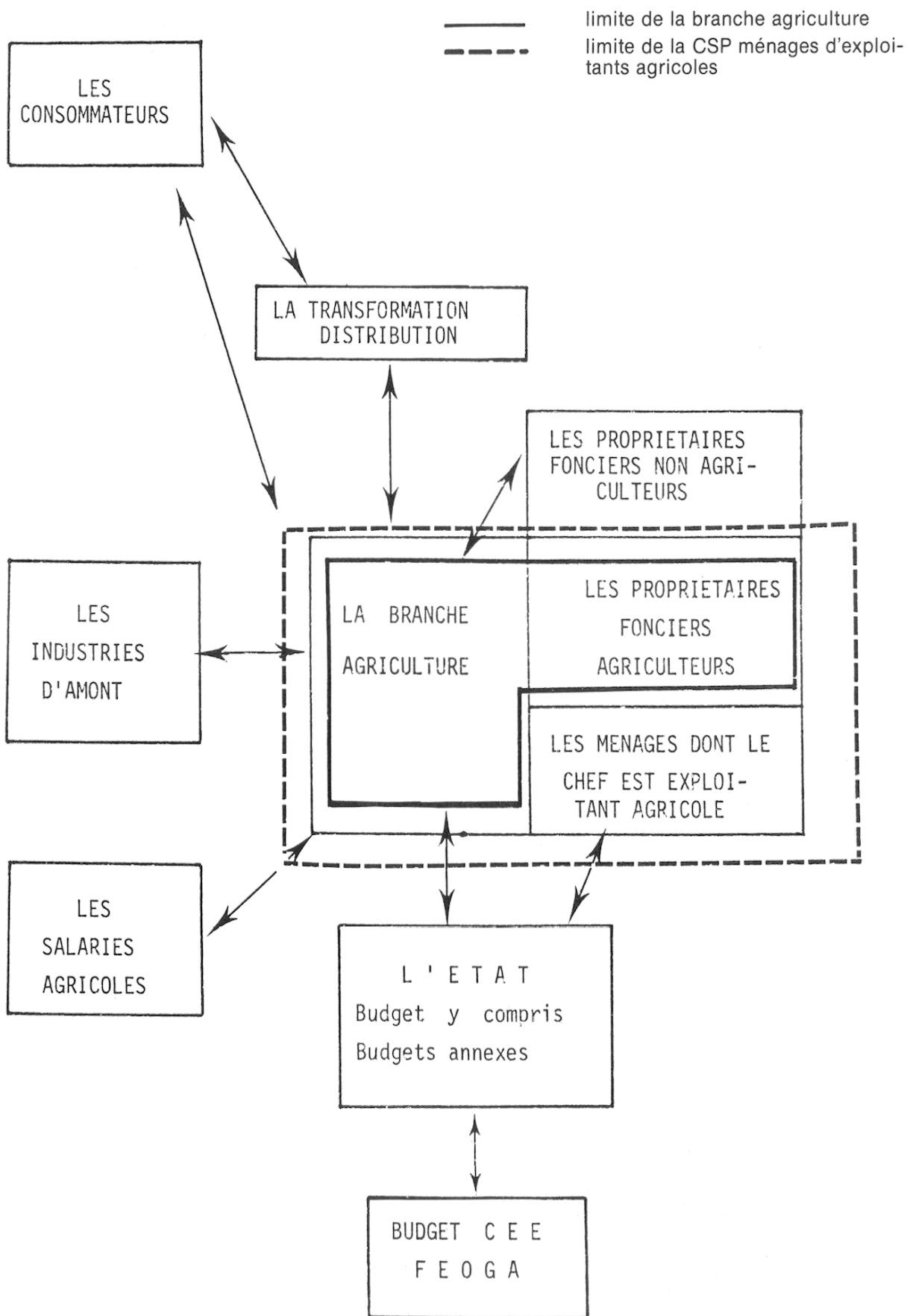
Une grande partie de la branche agricole produit des denrées pour lesquelles la demande des consommateurs (des pays riches envisagés ici) est très inélastique devant les variations de prix. Des élasticités de - 0,2 (au niveau du « portail de ferme ») sont souvent constatées pour des produits de base comme les céréales ou le lait. De ce fait, les fluctuations des recettes agricoles globales pour les produits communs sont - en l'absence de politique d'intervention bien entendu - très amples. Ce phénomène est très grave pour des producteurs agricoles à la tête d'exploitations du type le plus significatif de l'agriculteur français (à plein temps). Leur revenu agricole, coincé entre des recettes fluctuant fortement et des charges rigides et élevées, sera affecté de variations relatives considérables. Ceci semble peu acceptable dans une société qui valorise fortement la stabilité et où la consommation familiale peut difficilement ne pas suivre certaines tendances lourdes.

En d'autres termes, les producteurs travaillant pour une demande inélastique doivent être protégés. Cet argument - très fort - n'est pas valable pour les produits à demande élastique (nombreux fruits et légumes, fleurs, vins de qualité...).

Second argument économique : le productivisme des agriculteurs

Alors que, confronté avec une baisse de demande, le producteur industriel tend à réduire sa production et à

**SCHÉMA TRÈS SIMPLIFIÉ DES PRINCIPAUX TRANSFERTS
ENVISAGÉS DANS LE RAPPORT**



débaucher, le producteur agricole maintient, dans une large mesure, la production et l'emploi. Ceci est lié à la structure atomistique de la production agricole, qui rend la régulation de l'offre impossible sans intervention de la puissance publique, et à la structure familiale de l'emploi (on ne renvoie pas son fils...).

Ce comportement productiviste du producteur agricole est conforme aux intérêts des consommateurs - qui continuent à être alimentés - et favorable à la stabilité économique générale car il est contra-cyclique. Il est donc justifié d'organiser des transferts vers les agriculteurs pour les « remercier » de leurs attitudes plus satisfaisantes que celle des industriels (dont les salariés renvoyés reçoivent des allocations de chômage). Mais cet argument est surtout valable pour justifier des transferts en période de baisse de la demande alimentaire et non pour corriger des baisses de prix dues à la production de quantités croissantes de denrées peu désirées (mais sans chute de la demande globale).

Une formulation un peu différente des mêmes caractéristiques de structure est envisageable : du fait de sa structure atomistique, la branche agricole ne peut garder ses gains de productivité mais doit les abandonner aux consommateurs et aux secteurs de la transformation - commercialisation. Ce comportement favorable aux consommateurs mérite d'être indemnisé par un flux de transferts. Présenté ainsi, cet argument est valable même en période de haute conjoncture. Mais il ne doit pas inciter à produire n'importe quelle quantité.

Troisième argument économique : l'agriculture ne peut bénéficier de profits de concurrence imparfaite

Les agriculteurs sont un des rares groupes peu susceptibles de bénéficier de profits de concurrence imparfaite ; leurs produits sont peu ou pas différenciés, leur offre est atomistique. Or ils sont dans un monde où de tels profits sont fréquents et importants. Il y aurait, dans cette différence, une justification à des transferts.

Cet argument semble moins solide que les deux précédents. Il n'y a pas de raison de féliciter l'agriculture de « bien se conduire » et de la remercier par des transferts. Il faut mieux lutter contre les « monopoles » industriels et récupérer leurs profits par l'impôt. En fait, comme cette récupération est au mieux partielle, une certaine justification de transferts vers l'agriculture semble se dégager de ce troisième argument économique.

Une remarque de synthèse sur les trois arguments économiques précédents

Trois arguments importants et solides sur le plan de l'analyse économique, viennent d'être dégagés en faveur de transferts vers la branche agriculture. La présentation que nous venons d'en faire est originale - mais ils ont tous été déjà examinés par divers auteurs (au moins par des auteurs étrangers).

On peut se demander comment il se fait que la « défense » agricole ne s'appuie presque jamais en France, sur ces arguments mais utilise des concepts vagues comme celui de parité - dont le sens n'est pas clair et, surtout, qui est particulier à l'agriculture (3).

Comme les défenseurs de l'agriculture sont loin d'être incompetents, on peut penser qu'ils se sont rendus compte qu'il était inopérant, compte tenu du manque de formation économique des auditoires français, de faire appel à leur raisonnement et que leurs sentiments seuls pouvaient être mobilisés. Triste constat pour les institutions chargées d'assurer cette formation.

3. Les garagistes ne demandent pas la parité avec les médecins... La parité est un concept flou qui a le tort de ne pas prendre en compte la quantité et la qualité des facteurs mis en œuvre par les diverses branches ou CSP. Une lecture attentive de la loi d'orientation agricole de 1960 y fait apparaître au moins trois concepts de parité - peu cohérents les uns avec les autres et, pour certains d'entre eux, très critiquables sur le plan de la terminologie comptable ou de la logique économique.

L'argument économique de la surpopulation agricole ne peut justifier des transferts

De nombreux auteurs ont montré comment le secteur agricole tendait, par des phénomènes d'héritage, d'apprentissage automatique (et pourtant qualitativement insuffisant), d'inertie, de peur du changement, à attirer une proportion plutôt trop forte des enfants des agriculteurs ce qui provoquait une baisse de leurs revenus moyens (toutes choses étant égales par ailleurs...). Cette tendance intrinsèque à une insuffisante mobilité du facteur travail est une des grandes causes des différences de revenus entre travailleurs agricoles et non agricoles.

Il semble que cette situation classique ne puisse servir à justifier des transferts vers l'agriculture. Les écarts de productivité ainsi expliqués doivent être réduits par des programmes spécifiques de formation et d'aide à la mutation, non par des transferts globaux qui, réduisant les écarts de revenus, tendraient à corriger les effets du phénomène analysé au lieu de s'attaquer à ses causes et même conduiraient les intéressés à être moins motivés pour améliorer leur situation. Ceci est considéré comme classique chez les économistes ruraux des pays avancés, mais rarement exprimé en France.

Les arguments concernant l'aménagement du territoire et les pratiques agricoles

Une série de raisons justifiant des transferts en faveur de l'agriculture et des zones rurales sont avancées sur la base d'arguments qui concernent surtout l'écologie et l'aménagement du territoire. En simplifiant, il semble possible de résumer et regrouper ces arguments sous trois rubriques.

Les ruraux - agricoles en particulier - occupent des territoires dont la « désertification » risquerait d'être néfaste du point de vue de la défense nationale (pénétration de forces ennemies...).

Il est difficile à un non spécialiste de discuter cet argument, qui a été très utilisé par les empereurs romains faisant coloniser par leurs légionnaires divers territoires d'importance stratégique.

L'exécution, par les agriculteurs, de certaines opérations agricoles productives procure, à titre de sous-produits, des avantages externes : production d'oxygène à partir du CO², réduction du nombre des avalanches, régulation hydraulique... qu'il serait justifié de récompenser par des transferts.

Cette thèse est surtout valable, il semble, pour justifier des transferts vers la branche forêts qui, beaucoup mieux que l'agriculture, fournit de l'oxygène et retient les sols et l'eau. Dans une certaine mesure, les pratiques agricoles procurant des avantages externes pourraient être effectués par un contrat entre les agriculteurs et l'Etat. Il n'y aurait plus alors transfert vague mais une opération de prestations de services (comme quand un entrepreneur privé déneige un tronçon de route pour renforcer l'action du parc propre à l'administration).

En encourageant, par des transferts, le maintien, dans certaines zones à faible densité de population, de ruraux qui, sans ces aides, auraient eu tendance à se rendre dans des zones à forte densité de population, certains investissements privés et publics très coûteux et peu rentables peuvent être évités. Les économies ainsi réalisées justifient les transferts. Cet argument, bien connu depuis Gravier (1958), doit être utilisé avec prudence. Il concerne en fait les avantages des agglomérations moyennes sur les grandes mais ne peut guère être utilisé pour justifier des transferts vers l'agriculture ; au contraire, les services publics en zone purement agricole sont plutôt coûteux.

Dans l'ensemble donc, les trois séries d'arguments présentés dans cette section ne peuvent guère servir à justifier des aides à l'agriculture. La réduction des coûts de l'entassement urbain est certes un objectif prioritaire. Pour l'atteindre il faut améliorer les villes, encourager les agglomérations moyennes et petites, déconcentrer... L'agriculture n'est guère en cause en ces matières. L'objectif, tout à fait justifié, de lutte contre l'entassement excessif n'est nullement incompatible avec la désertification de certaines zones. Cette dernière est pénible pour certains habitants de la zone. Mais, pour le reste de la collectivité nationale, elle ne semble avoir des effets néfastes que si elle compromet la défense du pays.

Des transferts pour « compenser les handicaps »

La formule était à la mode dans les années 60 et figure même dans l'article premier de la loi d'orientation agricole de 1960 (« compenser les désavantages naturels et économiques auxquels elle (l'agriculture) reste soumise »). Cette formule est exagérée, presque absurde. Les aviateurs ne demandent pas que l'on compense le désavantage de la pesanteur à laquelle les avions sont soumis. Le rôle de la politique économique n'est pas d'araser les montagnes ni de réchauffer les régions froides. Il faut reconnaître la diversité des services susceptibles d'être fournis par les divers facteurs mis en œuvre en agriculture ; les terres et les hommes n'ont pas les mêmes aptitudes. Admettre ce fait n'est pas une attitude politique mais une preuve de réalisme.

Dans le cas de l'accès aux services publics, par contre, la recherche de l'égalité des chances entre les citoyens est souhaitable - encore que le malade qui habite en face de l'hôpital sera toujours plus vite soigné que celui qu'il faut transporter à travers les embouteillages.

En résumé donc, il ne faut pas, par des transferts, inciter à la culture des citronniers sur le Ballon d'Alsace mais l'agriculteur du plateau de Millevaches a droit au téléphone avec péréquation des coûts de ce service public.

Un dernier argument économique valable : coefficient de capital et maintien d'une structure familiale

Le fait que l'agriculture exige de gros capitaux ou, plus précisément, que son coefficient de capital soit élevé ne justifie nullement des transferts. Les diverses branches sont consomatrices de travail, de capital ou de terre dans des proportions variables. Il ne viendrait à personne l'idée de corriger cette situation par des transferts ! C'est un peu le même argument qui vient d'être utilisé pour rejeter l'idée absurde d'égalisation des désavantages naturels.

Pourtant le fait que les coefficients de capital concernant la branche agricole soient très élevés dans l'agriculture

« moderne » peut servir à justifier des transferts, si la société désire à la fois une agriculture très productive et « moderne » et une structure familiale. Expliquons cette jonction.

Un très fort capital pour l'homme implique en effet des difficultés de transmission de l'exploitation d'une génération à la suivante (4). Ces difficultés risquent de provoquer le remplacement de l'agriculture familiale par des formes « capitalistes », sociétales, pérennes donc, n'ayant pas à résoudre ces problèmes des transferts de générations et de financement qui les accompagnent.

Si la société, pour des raisons de réticence devant le salariat et de désir de maintien d'une classe nombreuse d'exploitants agricoles autonomes, souhaite éviter le développement d'une agriculture capitaliste, elle peut envisager des transferts vers l'agriculture familiale. En fait, si l'argument est valable, l'outil d'intervention envisagé mérite discussion. Il semble que, pour aider l'agriculture familiale, le mieux soit d'agir par la fiscalité, en réduisant les droits de succession pour l'agriculture familiale et en fournissant à l'agriculture familiale un environnement favorable à son épanouissement (ce sont bien des transferts d'après les définitions discutées dans l'introduction). Ces formes de transferts seraient préférables à des transferts liés aux produits - qui aideront aussi les « capitalistes ».

Conclusion partielle

L'argumentaire qui vient d'être présenté et discuté a été plutôt critique et négatif. Diverses justifications à des transferts utilisées classiquement semblent avoir perdu de leur valeur : sécurité alimentaire ; avantages écologiques (mieux assurés par les forêts) ; occupation du territoire et lutte contre la désertification (il y a une forte demande pour des espaces peu encombrés...).

Il reste toutefois de **vrais** arguments : l'inélasticité de la demande devant les variations de prix ; le comportement productiviste des agriculteurs et l'atomicité de l'offre qui empêche la branche agricole de garder ses gains de productivité. Est-il exagéré de penser que seuls de **vrais** économistes peuvent les comprendre ?

Mais le tour d'horizon qui vient d'être fait et qui justifie certains transferts permet de penser que de grandes précautions sont nécessaires pour que les transferts atteignent bien les groupes-cibles visés, pour qu'ils ne se diluent pas abusivement et ne provoquent pas des effets pervers trop nombreux.

Essayons de le montrer pas quelques exemples.

LES PRINCIPAUX TRANSFERTS. CRITIQUE ET PROPOSITIONS DE RECHERCHES

Dans cette partie, trois formes de transferts ont été choisies pour donner lieu à une analyse sinon approfondie du moins assez ample :

- les transferts du soutien des prix ;
- les transferts du budget social agricole ;
- les transferts liés aux allègements fiscaux de l'impôt sur les bénéfices de l'exploitation agricole.

Les transferts résultant du soutien des prix sur les marchés agricoles

Dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC), des organismes d'intervention retirent du marché par dénaturation ou dumping (vente hors CEE avec restitutions) une partie de la production. Ces ponctions sont

complétées par des restrictions à l'importation sous la forme surtout de droits de douane et prélèvements.

Pour l'ensemble des produits soumis à la PAC et pour 1980, ces politiques ont entraîné des dépenses budgétaires retracées dans les rapports de la Commission concernant la PAC et le FEOGA. Les sommes en cause pour 1980 (budget) sont de 11,2 milliards d'unités de compte mais, sur ce total, il y a des primes à l'hectare ou paiements compensatoires qui n'ont pas la même signification économique et qui représentent au maximum 1,9 milliards. Au total, donc, les dépenses prévues pour les ponctions sont de l'ordre de 9,3 milliards d'UCE. Si l'on attribue 28,2 % de ce total à la France - c'est sa part dans la valeur de la production finale de la CEE - on trouve 2,6 milliards d'UCE soit environ 15

4. Un coefficient de capital (rapport capital/produit) élevé implique un rapport capital/travailleur fort car le produit par travailleur est lui-même élevé en agriculture « moderne ».

milliards de francs ou encore un peu plus de 8% de la valeur des livraisons de la branche en 1980 (5). C'est un transfert des contribuables aux agriculteurs (une part pouvant être retenue par les IAA).

Mais la raréfaction des produits ainsi provoquée par ces ponctions a eu d'autres effets ; elle a entraîné une élévation d'ensemble des prix auxquels les consommateurs ont acheté la part de la production - l'essentiel bien sûr - qui n'était ni exportée avec restitution, ni dénaturée, ni détruite, ni stockée.

Deux méthodes au moins sont disponibles pour estimer ce transfert des consommateurs aux agriculteurs. L'une suppose que le prix se serait fixé, en absence d'intervention, au niveau du prix de denrées similaires importées (6). L'autre, plus complexe, est plus économique. Elle consiste, à partir d'estimations de la courbe de la demande et de son élasticité, à évaluer le prix auquel se serait écoulée, en l'absence d'interventions, la récolte nationale. Cette seconde méthode semble préférable pour les produits tels que les céréales pour lesquels une part notable de la production sert d'aliment pour les animaux. Les substitutions dans les rations découlant de la baisse des prix des céréales sous l'effet de l'absence d'intervention seraient mal évaluées avec la première méthode.

Il ne semble exister, dans les travaux français, aucune estimation de ce transfert des consommateurs aux producteurs sous l'effet des ponctions de la PAC. Ces estimations devraient bien entendu être faites produit par produit. Compte tenu de la rareté, en France, des études économétriques globales sur les marchés agricoles, il est à craindre que nous devions, en ces matières, attendre quelques temps avant d'avoir des résultats.

En tout cas, les conséquences de ces transferts sont assez nettes. Ils ont pour effet d'élever le coût de l'alimentation, ce qui a des effets régressifs sur la répartition des revenus des ménages, ce poste étant plus lourd en valeur relative pour les familles pauvres et nombreuses. Même si dynamiquement le poids relatif de l'alimentation a beaucoup diminué, statiquement les effets du transfert existent et sont négatifs.

Les transferts en cause étant strictement proportionnels aux quantités livrées ont des effets régressifs sur la répartition des revenus des agriculteurs. C'est évident et fondamental. En outre, ils tendent à être capitalisés sous formes de valeurs foncières accrues si bien que les bénéficiaires ultimes sont surtout les propriétaires fonciers (plutôt âgés) et non les agriculteurs (relativement jeunes).

Les transferts soutenant, par des ponctions, les prix des produits incitent à la production d'excédents qu'il faut écouler sur l'étranger par dumping. La CEE est ainsi, à juste titre, accusée de « mauvaise conduite » sur les marchés internationaux.

La stabilisation et la garantie des prix induites par les ponctions et les transferts qui en résultent incitent les agriculteurs à produire davantage et permettent une organisation de la production meilleure que s'il y avait incertitude sur les prix. Ces gains d'organisation, de production et de productivité sont probablement largement transmis aux consommateurs. Mais pour atteindre ces résultats positifs, une stabilisation à un niveau bas empêchant les chutes de prix les plus fortes semble être suffisante (7).

5. Notre calcul n'est pas le seul possible. Il repose sur des statistiques du FEOGA pour 1980 qui sont encore en UCE en non en ECUS. Nous avons utilisé le taux de 5,83 francs pour une UCE - qui était valable pour 1979. Compte tenu des principes de la PAC, il n'y a pas lieu de tenir compte du point où le FEOGA encourt ses dépenses. Bien entendu, le pourcentage qui vient d'être trouvé est une moyenne qui cache une très grande dispersion. Les dépenses (budget) laitières du FEOGA - près de 5 milliards d'UCE en 1980 - représentent près du quart de la valeur de la production laitière communautaire. (Une publication officielle française (Budget de programmes 1979, p. 157) indique 15% pour le même indicateur pour 1979).

Les transferts liés au budget social agricole

En ces matières il est moins nécessaire de mettre en œuvre des modèles économétriques, il faut dépouiller des documents budgétaires - ce qui n'est guère aisé. Puis il faut interpréter tous les transferts qu'ils retracent et voir qui sont les bénéficiaires et quelle est leur logique. La tâche est prioritaire puisque l'on sait que les transferts en cause représentent, depuis plusieurs années, environ la moitié de l'effort budgétaire dans le domaine dit agricole. Pourtant aucune recherche indépendante sur ce thème ne semble engagée.

Notre discussion de ces transferts sociaux restera sommaire car nous n'avons pas fait de recherches personnelles à leur sujet. Nous nous appuyons très largement sur le rapport du groupe de travail « Comptes et transferts sociaux » de la Commission des Comptes de l'Agriculture de la Nation, groupe de travail présidé par M. DIDON et qui a terminé son rapport en 1980.

Certains transferts sociaux concernent les salariés agricoles. Ils ne soulèvent pas de problèmes particuliers et sont bien identifiés en matière de protection sociale mais il subsiste des lacunes en ce qui concerne l'aide aux travailleurs salariés privés d'emploi. Pour les exploitants agricoles, le rapport DIDON montre qu'il y a de sérieuses lacunes dans l'information statistique ainsi que des difficultés conceptuelles à séparer les opérations qui concernent les exploitants actifs de celles relatives aux exploitants retraités. Il n'est pas possible ici de rentrer dans le détail de ces questions très délicates.

La justification de ces transferts s'appuie sur un argument de justice sociale : il est considéré que tous les citoyens ont droit à des prestations sociales semblables. Plutôt que de faire assumer leur financement par le budget général dans le cadre d'une administration ou d'un ministère de la justice sociale, le système français repose largement sur le paiement de cotisations. D'autre part, il isole certaines catégories sociales dans des sous-systèmes spéciaux de sécurité sociale. Comme les agriculteurs actifs ont plutôt des revenus bas et que leur système de protection sociale inclut de nombreux inactifs, il reçoit des transferts en provenance d'autres sous-systèmes et du budget pour compléter les cotisations.

Dans un système entièrement budgétisé ou sans séparation en sous-systèmes étanches (toujours le ghetto agricole), le débat sur la justification de ces transferts serait sans objet (8). Puisque tel n'est pas le cas, il y a place pour des discussions en termes de capacité contributive et de charges démographiques.

En fait, les recherches à entreprendre semblent doubles :

- les cotisations versées par les agriculteurs pour financer le système sont-elles, au total, équitables compte tenu de leur faculté contributive, comparée à celle des assurés des autres sous-systèmes (ou sont-elles insuffisantes auquel cas les transferts seraient excessifs ?) ;
- les cotisations versées par les agriculteurs sont-elles assises sur des bases équitables ? Mais cette seconde question est, en toute logique, hors du thème strict des transferts entre l'Etat et les ménages agricoles puisqu'une répartition différente d'un même total de cotisation ne modifierait pas le montant total des transferts.

6. Derrière cette méthode il y a une hypothèse - implicite et très discutable - d'élasticité infinie de l'offre sur le marché mondial du produit en cause.

7. Ces questions sont développées dans Bergmann 1981.

8. De ce fait le concept de « dépenses budgétaires bénéficiant à l'agriculture » est discutable et variable d'un pays à l'autre. Certains pays n'ont pas de sécurité sociale spécifique à l'agriculture ou de lycées agricoles ; les pauvres !

Les transferts liés à une fiscalité sur les bénéfices de l'exploitation agricole qui est particulièrement légère.

Le thème de la fiscalité agricole est complexe et, depuis des années, lors des réunions du bureau de la SFER, lorsqu'il est proposé de lui consacrer une de nos sessions, la discussion aboutit à la conclusion que le sujet est bien difficile et que trop peu d'études précises seraient susceptibles d'être présentées. Ceci devrait faire pardonner un examen très superficiel du sujet.

L'ordre de grandeur des transferts en cause est sans commune mesure avec les transferts sociaux qui sont de l'ordre de 30,4 milliards de francs en 1980 (dans la comptabilisation recommandée par le rapport DIDON pour les non salariés) ou avec les transferts liés au soutien des prix (de l'ordre de 15 milliards pour le transfert FEOGA — branche agriculture ; au moins autant pour le transfert consommateurs — branche agriculture) (9).

Les statistiques sur l'impôt sur les bénéfices de l'exploitation agricole paraissent avec un grand retard mais, pour 1977, dernière année connue, il apparaît que 430 000 déclarants environ ont déclaré des revenus nets agricoles de l'ordre de 10 milliards de francs. Cette année-là le revenu net agricole global était de l'ordre de 67 milliards - et la frange supérieure des 430 000 plus grandes exploitations en assurait probablement de l'ordre de 60 % soit environ 40 milliards. Ces estimations sont très grossières mais montrent cependant un écart notable, de l'ordre de 1 à 4 entre les revenus pris en compte par le fisc et ceux qui ressortent des comptes nationaux de l'agriculture. C'est bien entendu le système - parfaitement légal - du forfait collectif sur la base des superficies qui est la cause du transfert ainsi provoqué (il n'y avait, en 1977, que 19 000 agriculteurs imposés au réel pour des revenus nets se montant à 1,3 milliards de francs).

Dans le présent rapport introductif, il n'est pas possible de développer cette analyse des transferts liés à la sous-imposition des agriculteurs. Les spécialistes de sciences politiques feront probablement apparaître que ces avantages fiscaux sont de plus en plus critiqués - même par les agriculteurs eux-mêmes.

Sur le plan économique, il faut retenir des difficultés dues à la coupure brutale entre exploitations soumises au système réel et exploitations admises à bénéficier de forfaits en moyenne avantageux. Une autre critique souvent formulée concerne le fait que le système des amortissements utilisé dans le système réel ne convient pas quand l'inflation est rapide.

Le thème de la fiscalité semble donc justifier des recherches accrues. Mais il est à craindre que les sources d'information soient peu accessibles aux chercheurs (10).

CONCLUSION

L'apport scientifique du présent rapport introductif est limité.

La discussion des justifications des transferts vers l'agriculture a conduit à donner au dossier défendant le soutien à la branche agricole un contenu notablement différent de

celui qui est habituellement présenté. Du point de vue de l'analyse économique, il semble que ce dossier soit ainsi de meilleure qualité - mais cela ne prouve pas qu'il sera plus convaincant pour un large public ou même pour les hauts décideurs.

Les quelques exemples de transferts ont mis l'accent sur le montant très élevé des sommes en cause. Ce n'est pas très nouveau. Chacun sait que nous sommes dans une société où les prélèvements obligatoires sur le revenu national, prélèvements obligatoires qui transitent par les budgets de l'Etat, des collectivités locales et de la sécurité sociale, absorbent plus de 40 % du PNB. Or ces budgets induisent de nombreux transferts ; il est normal que l'agriculture en ait une part (11).

Il se pose alors un problème de sciences politiques. Le soutien dont bénéficient les agriculteurs va-t-il être, à l'avenir, assez fort pour que le flux de transferts vers l'agriculture se maintienne ? N'est-il pas au contraire réaliste de penser que la collectivité va de plus en plus se désintéresser du sort de ses agriculteurs pour se consacrer davantage à ses chômeurs, à ses jeunes, à la pauvreté de la masse ?

Les trois exemples de transferts sur lesquels quelques réflexions ont été apportées ont été plus ou moins approfondis. Sur le soutien des prix agricoles, la critique a été vive - mais elle n'est pas nouvelle (12). Aucun parti politique ne semble souhaiter un changement dans les méthodes actuelles de soutien. Mais peu à peu les prix de soutien baissent en termes réels.

Les transferts abusifs provoqués par ce soutien devraient donc à terme se réduire. Il suffit d'un peu de patience - et de beaucoup de critiques par les économistes.

Sur les transferts sociaux, l'insuffisance des recherches publiées a été soulignée. L'empire de la Mutualité Agricole est si puissant qu'il semble difficile de le soumettre à la critique de l'analyste indépendant - d'autant plus qu'il détient toutes les données ! Il n'y a d'ailleurs pas de nettes motivations à étudier le poste des prestations ; les dépenses de la protection sociale agricole ne sont pas plus en cause que les autres charges sociales. Le débat concerne surtout la justification des transferts. C'est un beau sujet. Mais les critères de décision n'apparaissent pas évidents.

Le dossier fiscal n'a été qu'esquissé. Ici il y a quelques arguments pour un certain particularisme agricole. Il faut préserver le caractère familial des exploitations ou du moins ne pas les pénaliser. Ceci suppose des allègements sur la fiscalité successorale, et des mesures encourageant les amortissements (surtout en période d'inflation) et les investissements. Mais le système du forfait global n'a plus guère de défenseurs sérieux.

Finalement le meilleur transfert pour l'agriculture, c'est la fourniture aux exploitations de travailleurs mieux formés, de conseils plus judicieux, d'une série de services de soutien aux exploitations. Si les agriculteurs bénéficient d'un environnement technique et économique ainsi amélioré, on peut compter sur leur initiative et sur leurs efforts pour que la production soit abondante et peu onéreuse - pour le plus grand bien des consommateurs...

9. « Au moins autant » est une impression subjective ; il faudrait des recherches sérieuses sur ce sujet.

10. Une remarque annexe à propos de la fiscalité. Il apparaît que les comptables et centres de gestion agréés font payer 6 à 8000 F pour tenir et présenter, conformément aux règles fiscales, la comptabilité d'une exploitation sérieuse. Ce coût me semble beaucoup trop élevé. Moyennant une formation convenable et grâce à certains registres commodes qui existent, un agriculteur doit pouvoir tenir ses comptes en une à deux heures par mois ; il suffit d'être ordonné. Or le coût d'opportunité de ces heures, reportables sur les jours de pluie et les moments d'obscurité, est très bas sinon nul. Rien ne justifie donc cette dépense abusive - sauf l'incitation fiscale de l'abattement de 20 % sur le revenu cal-

culé par un centre agréé. La réglementation pousse ainsi à l'élévation des coûts de production de l'agriculture. Encore un effet pervers...

11. Certains auteurs ont comparé la part de l'agriculture à celle de la construction navale ou de la sidérurgie... Cet exercice ne semble utile que si on rapporte l'ampleur des transferts allant à telle branche ou tel groupe humain à ses besoins et à son utilité dans la société. L'auteur du présent rapport n'a aucune compétence pour juger de ces matières. Il préfère donc s'abstenir de procéder à des comparaisons de ce genre.

12. Elle a été présentée par de nombreux auteurs américains, par Quaden (1973) et par Bergmann (1972, 1975, 1979, 1981).

BIBLIOGRAPHIE

- BERGMANN D. (1972). — Le problème agricole. Tome 1 « Revenus ». Paris, INRA.
- BERGMANN D. (1975). — Matériaux et réflexions pour une réorientation de la politique agricole. Paris, INRA.
- BERGMANN D. (1979). — L'agriculture française. Perspectives, stratégies et politiques à long terme. Paris, INRA.
- BERGMANN D. (1981). — La politique agricole commune. Crise et remèdes. Paris, INRA
In : Economie Rurale (143) mai-juin 1981, pp. 5 - 13.
- CEE, Commission (annuel). — La situation de l'agriculture dans la Communauté. Bruxelles et Luxembourg.
- Commissariat Général du Plan. (1980). — Rapport de la Commission Agriculture et Industries Agricoles et Alimentaires du huitième Plan. Paris, la Documentation Française.
- DIDON A. (rap.) 1980. — Rapport du groupe de travail « comptes et transferts sociaux » de la Commission des Comptes de l'Agriculture de la Nation.
In Collections de Statistique Agricole. Etude n° 195, avril 1981.
- GRAVIER J.F. (1958). — Paris et le désert français, Paris, Flammarion.
- MAHE L., ROUDET M. (1980). — La politique agricole française et l'Europe verte : Impasse ou révision. In Economie Rurale (135) janvier-février 1980, pp. 12-23.
- Ministère de l'Agriculture (1979). — Présentation du budget sous forme de : « Budget de programmes ». Paris, Imprimerie Nationale.
- QUADEN G. (1973). — Parité pour l'agriculture et disparités entre agriculteurs. La Haye, Martinus Nijhoff.