



**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.*

## Quotas négociables, politique de compensation et réforme de la PAC

D.R. Harvey

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Harvey D.R. Quotas négociables, politique de compensation et réforme de la PAC. In: Économie rurale. N°163, 1984. pp. 72-76;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1984.3104>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1984\\_num\\_163\\_1\\_3104](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1984_num_163_1_3104)

---

Fichier pdf généré le 08/05/2018

## Abstract

A politically acceptable alternative to price reductions is to limit the commitment of support to a given production level, thus containing support expenditure. The market and price mechanism applied to saleable or tradeable quotas not only allows for flexibility in distribution of the quota, allocating quota to those who receive most benefit from the high support prices, but also establishes, through the market price of the quotas, the capitalised value of the market support over and above the «free market» output price. In so doing, any purchaser of quotas correctly compensates the vendor for giving up the right to produce at supported prices. In addition, the capitalisation of the support value in the quota price leaves the revenue, net of quota values, at a similar level to the free market net revenues, thus encouraging the efficient use of real resources. A potential extension involves the support authorities progressively reducing the level of support commitment and simultaneously providing the appropriate compensation to producers by buying in quota levels.

## Résumé

Une alternative politiquement acceptable aux baisses de prix consiste à limiter l'engagement de soutien à un niveau de production donné, avec pour effet de contenir la dépense correspondante. Les mécanismes de prix et de marché appliqués à des quotas cessibles ou négociables non seulement créent une flexibilité dans la distribution des quotas, permettant de les allouer à ceux qui bénéficient le plus des hauts niveaux de prix garantis, mais déterminent également, à travers le prix de marché des quotas, la valeur capitalisée due au soutien du marché par rapport à un régime de libre concurrence. De la sorte, tout acquéreur de quotas dédommage correctement le vendeur qui lui transmet le droit de produire à un prix garanti. En outre, la valeur capitalisée du soutien dans le prix du quota laisse le revenu, net de la valeur du quota, à un niveau analogue à celui du libre marché, encourageant en cela une utilisation efficace des ressources réelles. Une extension possible réside dans la réduction progressive par les autorités du niveau de soutien, qui pourrait être équitablement compensée par un rachat des quotas aux producteurs (Réd.).

## QUOTAS NÉGOCIABLES, POLITIQUE DE COMPENSATION ET RÉFORME DE LA PAC

Dr. D. R. HARVEY\*

### Résumé :

Une alternative politiquement acceptable aux baisses de prix consiste à limiter l'engagement de soutien à un niveau de production donné, avec pour effet de contenir la dépense correspondante. Les mécanismes de prix et de marché appliqués à des quotas cessibles ou négociables non seulement créent une flexibilité dans la distribution des quotas, permettant de les allouer à ceux qui bénéficient le plus des hauts niveaux de prix garantis, mais déterminent également, à travers le prix de marché des quotas, la valeur capitalisée due au soutien du marché par rapport à un régime de libre concurrence. De la sorte, tout acquéreur de quotas dédommage correctement le vendeur qui lui transmet le droit de produire à un prix garanti. En outre, la valeur capitalisée du soutien dans le prix du quota laisse le revenu, net de la valeur du quota, à un niveau analogue à celui du libre marché, encourageant en cela une utilisation efficace des ressources réelles. Une extension possible réside dans la réduction progressive par les autorités du niveau de soutien, qui pourrait être équitablement compensée par un rachat des quotas aux producteurs (Réd.).

### Summary :

#### SALEABLE QUOTAS, COMPENSATION POLICY AND REFORM OF THE CAP

A politically acceptable alternative to price reductions is to limit the commitment of support to a given production level, thus containing support expenditure. The market and price mechanism applied to saleable or tradeable quotas not only allows for flexibility in distribution of the quota, allocating quota to those who receive most benefit from the high support prices, but also establishes, through the market price of the quotas, the capitalised value of the market support over and above the «free market» output price. In so doing, any purchaser of quotas correctly compensates the vendor for giving up the right to produce at supported prices. In addition, the capitalisation of the support value in the quota price leaves the revenue, net of quota values, at a similar level to the free market net revenues, thus encouraging the efficient use of real resources. A potential extension involves the support authorities progressively reducing the level of support commitment and simultaneously providing the appropriate compensation to producers by buying in quota levels.

Production excédentaire, coût budgétaire d'écoulement des surplus : ces deux problèmes liés constituent un handicap pour la politique agricole commune. L'accord des ministres européens sur une réduction des prix réels, suffisamment importante pour résoudre ces problèmes, reste une éventualité improbable, voire inexistante. En effet les baisses de prix réels devraient être durables pour arriver à compenser l'impact continu des changements technologiques et structurels sur les volumes de production. Les implications des politiques et tendances actuelles en matière de coût d'écoulement des excédents sont examinées en détail par Thomson (1983). Hubbard (1982) analyse de façon approfondie le secteur laitier européen ; il considère qu'une baisse de 15% en termes réels serait nécessaire pour éliminer les surplus à l'horizon 1988.

Si l'histoire peut servir de guide, la réponse à ces problèmes s'orientera vers le prélèvement de fonds supplémentaires, via la taxe de coresponsabilité ou au moyen d'un accroissement des contributions des Etats-membres (sur la base de la clé TVA actuelle, ou avec des alternatives). Avec l'espoir que les prix mondiaux et les volumes de production communautaires seront tels que la crise budgétaire imminente pourra être évitée une fois de plus, à travers une gestion judicieuse des restitutions, des accords commerciaux et des stocks communautaires. Cependant,

d'une façon de plus en plus évidente, il faut mettre une limite à l'engagement financier de la Communauté dans le soutien à l'agriculture. Que cette limite porte directement sur les volumes de production ou de commercialisation, ou indirectement à travers les moyens financiers ou de trésorerie, reste une question ouverte.

#### ASPECTS THÉORIQUES DES QUOTAS

L'essentiel de la littérature sur les quotas ou la «gestion de l'offre» s'intéresse aux effets des quotas par rapport au marché libre en termes de surplus économique, et conclut, au moins en statique comparative, que les quotas sont inefficaces. Ainsi Veeman, dans une récente contribution, considère que les programmes de restriction de l'offre créent des transferts substantiels des consommateurs vers les producteurs, et aboutissent à des pertes significatives d'efficacité économique. De plus, les quotas gèlent la structure de la production à sa situation présente et passée. Les pertes d'efficacité économique se perpétuent donc, dès lors que l'équilibre du marché libre est décalé par rapport au nouveau équilibre avec quotas. Ces résultats tendent à influencer les points de vues des économistes - y compris ruraux - sur le caractère recommandable des quotas.

L'analyse des quotas dans le contexte de la CEE conduit cependant à des conclusions très différentes. La figure 1

\* Department of Agricultural Economics, University of Newcastle upon Tyne. Newcastle upon Tyne, Grande-Bretagne.



mesure d'acheter des quotas à celles, soit trop petites, soit trop grandes, qui ne sont pas à un niveau normal de profit avant l'introduction des quotas. De nouveau, les pertes ne seront pas entièrement compensées par les transferts de quotas. Le prix des facteurs tendra à reporter les pertes restantes en-dehors du secteur.

Politiquement, les conséquences de quotas négociables qui tendent à répartir les pertes inévitables sur ceux le mieux à même de les absorber - les exploitations efficaces - semblent moins graves que celles qui seraient associées à des quotas non négociables. Un système de quotas négociables est certainement une méthode moins coûteuse pour assurer une réallocation que des mécanismes administratifs, bien que l'influence politique ne s'exerce pas sur cette réallocation, et que les politiciens ne considéreront pas cela comme un avantage.

Il subsiste le problème de la compensation des perdants-nets. Le concept de quotas négociables apporte là encore une solution. Si le quota global est fixé à QS (montant de la production actuelle) plutôt qu'en QD (voir figure 1) et si les autorités sont prêtes à racheter les quotas des producteurs à un prix initial légèrement positif, alors la production la plus marginale (à l'extrémité haute de la courbe d'offre) sera abandonnée et le quota vendu. Le prix d'achat par les autorités peut alors être progressivement augmenté pour parcourir la courbe d'offre jusqu'à QS'. Les ventes volontaires aux autorités permettent aussi de compenser équitablement les producteurs de l'abandon de leur droit à produire des quantités illimitées aux prix garantis. Il est possible qu'une telle procédure encourage les producteurs à procéder à une rétention de quotas par anticipation à la hausse de son prix de vente. Si tous adoptaient ce comportement, l'intégralité des économies réalisées sur l'écoulement des excédents serait épuisée par le rachat des quotas et le gain de surplus collectif dans l'optique statique-comparative serait supprimé.

Jusqu'à maintenant, le progrès technique a été ignoré. En fait il agit en abaissant les courbes de coût et en déplaçant la courbe d'offre vers la droite, accroissant les excédents et leur coût d'écoulement. Dans un système de quotas, l'expansion de la production tant individuelle que globale ne sera économiquement justifiée (et donc réalisée) que si la recette marginale est supérieure au coût d'accroissement du quota. En pratique, ceci oblige les coûts de production nets du prix des quotas à se réduire jusqu'au niveau des cours mondiaux. On se prémunit ainsi contre à la fois une expansion inconsidérée de la production non garantie, et l'adoption de technologies accroissant la production, pour encourager au contraire l'abaissement des coûts de production. Sauf à ce que partout les producteurs anticipent correctement les conséquences du progrès technique, l'avantage net d'un système de quota restera positif même dans le cas où les producteurs retardent collectivement la cession de leurs quotas aux autorités, par anticipation de hausses de prix. A supposer que les quotas s'échangent librement entre entreprises, ils n'entraveront pas le progrès technique. Au contraire ils favoriseront ceux qui l'adoptent en premier. Le progrès technique à faible coût sera recherché par opposition aux technologies coûteuses, contribuant à une adoption socialement optimale des nouvelles technologies.

Une autre conséquence des quotas individuels, qui peut être démontrée mathématiquement à partir d'une forma-

lisation de la maximisation du profit de l'entreprise, est que la terre tendra à être utilisée plus extensivement que sans quotas, ce qui peut s'avérer bénéfique vis-à-vis d'objectifs sociaux ou d'environnement.

Il est vrai que les quotas négociables n'aboutissent pas à un optimum de premier rang, si l'on se réfère aux calculs économiques traditionnels. L'optimum de premier rang est celui du libre échange assorti du principe de compensation. Malheureusement les techniques de dédommagement des producteurs lorsqu'on accroît le libre échange ne sont pas évidentes administrativement et comportent un coût. De plus une restriction de l'offre à prix garantis en deçà du niveau d'autosuffisance n'est pas admise économiquement ou politiquement dans la Communauté.

Si en revanche une politique de « deficiency payment » devait être adoptée - à coût budgétaire certainement plus élevé, équilibré par un avantage au consommateur -, les quotas négociables progressivement résorbés par des rachats officiels seraient un moyen d'approcher l'optimum de premier rang, avec en outre une compensation adéquate accordée aux producteurs pour abandonner le droit de produire aux prix garantis et de recevoir le deficiency payment (PS - PW, voir figure 1). A l'évidence, cette option n'est pas immédiatement acceptable, bien que l'on puisse la considérer comme un progrès par rapport au fait de limiter la production au niveau de la consommation intérieure.

L'analyse présentée ici s'intéresse bien évidemment aux flux annuels de production-consommation. C'est pourquoi les quotas sont une limite afférente à l'année et la vente du quota ne porte que sur le droit à produire l'année d'après. Ces éléments ne sont donc que partiels. On peut cependant s'attendre à ce que le marché détermine la valeur des droits perpétuels à produire à l'intérieur des quotas aux futurs prix garantis. Après tout, telle est bien la fonction du marché foncier. Le marché établira en conséquence la valeur actuelle des flux de bénéfices futurs associés au droit de produire. Cette valeur fournira en retour une indication aux autorités pour le rachat définitif et non plus annuel ou temporaire des quotas individuels.

## PROBLÈMES PRATIQUES

Les restrictions quantitatives à l'application de la politique de soutien peuvent s'envisager essentiellement à trois niveaux : celui de la Communauté dans son ensemble, l'échelon national de chaque Etat-membre, l'exploitation agricole. On pourra objecter que l'organisme collecteur peut être une quatrième option. Mais lorsque celui-ci aura retransmis les restrictions à ses adhérents, on reviendra au quota par exploitation, avec un transfert de quelques difficultés administratives vers les laiteries.

Le mécanisme actuel de réduction de hausses de prix pour les céréales, selon une formule spéciale qui relie les niveaux de production à un objectif quantitatif, s'apparente à un quota communautaire.

Vu le caractère hypothétique de la première décision de prix et l'effet décalé d'une hausse de production sur les prix observables, l'efficacité de ce système peut être cependant mise en doute (voir par exemple Thomson, 1983). Une méthode plus directe pour relier les niveaux de prix intérieurs aux volumes de production pourrait comporter un mécanisme de paiement initial augmenté d'un versement

final fonction de la production hors quota. Un tel schéma supposerait toutefois l'existence d'un organisme central d'achat, ou bien d'un système de deficiency payment plutôt que l'actuelle garantie de prix. Une alternative consisterait à relier les taxes de coresponsabilité directement au montant de la production excédentaire. Des obstacles politiques considérables empêchent de s'accorder sur la responsabilité de la surproduction, et sur la façon de répartir la charge de la coresponsabilité entre les différents types et dimensions d'exploitations, et par conséquent entre Etats-membres. C'est pourquoi de telles propositions n'ont pas encore rencontré beaucoup de succès.

La mise en place de quotas nationaux se heurte à des problèmes politiques analogues. Le mécanisme de fixation des prix pour les quantités en excédent, autre qu'une taxe de coresponsabilité ou d'une taxe sur les producteurs, n'est pas évident. Une possibilité serait d'attribuer une responsabilité financière pour l'écoulement d'un certain volume d'excédents (ou d'un certain coût) aux Etats-membres. Comme ceci aboutirait à dénaturer les principes de la PAC, il n'est pas sûr qu'une telle formule puisse être proposée par la Commission à moins de difficultés financières ou politiques extrêmes. Ces réflexions suggèrent que ni le niveau communautaire ni l'échelon national ne constituent des solutions politiquement acceptables pour les quotas, sauf sous des formes qui risquent de n'avoir qu'un faible impact sur les problèmes d'excédent et de coût budgétaire.

Quoi qu'il en soit, il est pratiquement certain que lorsque des quotas seront introduits par le Conseil des Ministres, ils seront décidés sur la base d'une répartition nationale d'un quota communautaire. L'argument selon lequel il serait indispensable que chaque Etat-membre applique et sanctionne ces quotas et les super-taxes qui les accompagnent, de la même façon, mérite d'être réexaminé. Aucune autre politique commune, pas même les programmes structurels du fond d'Orientation, ne réclame l'application de règles identiques, pas plus d'ailleurs qu'ils ne reposent en totalité sur un financement communautaire. On pourrait concevoir les quotas nationaux comme un moyen d'introduire une approche de co-financement dans la section garantie du FEOGA, sachant que la Communauté financerait le soutien à un niveau donné (celui du quota), toute variation en plus ou en moins étant du ressort de chaque Etat.

Tant que chaque Etat-membre est seul responsable du coût marginal pour la Communauté de la résorption des excédents à l'intérieur de ses propres frontières, il y a peu de raison que la Communauté dans son ensemble se sente concernée par les détails d'allocation des quotas ou de prélèvement des taxes dans chaque pays. Quelques-uns pourront choisir de protéger leurs agriculteurs des effets des quotas en payant les coûts de résorption à l'aide d'une source fiscale quelconque. En conséquence, leur production sera plus élevée, ainsi que leur contribution aux coûts d'écoulement correspondants, tandis que les contribuables de ces pays pourront à juste titre s'interroger sur la sagesse de telles pratiques. Le seul inconvénient pour les autres Etats-membres serait que cette production supplémentaire ait un effet dépressif sur les prix et les revenus du reste de la Communauté. Si l'on se donne une contrainte globale (le quota communautaire) sur les dépenses totales de la Communauté, il n'y a pas de raison financière ou liée au marché pour que ces systèmes de soutien ne soient pas révisés pour

garantir effectivement les prix minimum. On peut s'attendre cependant à une certaine agitation politique au sujet de traitements non uniformes à travers la Communauté. Elle serait largement alimentée par des réactions de jalousie. Elle viendrait s'ajouter aux pressions intérieures pour réaffecter au producteurs la charge d'écoulement des excédents. Les agriculteurs pour leur part tendront à vouloir pénaliser ceux qui augmentent leur production, plutôt que l'ensemble des producteurs.

Des quotas individuels, administrés par l'intermédiaire des transformateurs, existent déjà pour la betterave à sucre dans le cadre de la PAC. L'obstacle majeur dans l'introduction de quotas au niveau de chaque exploitation réside dans les procédures administratives nécessaires et les méthodes concrètes pour identifier et contrôler la production hors quotas. Et pourtant, on rencontre beaucoup de problèmes similaires pour les taxes de coresponsabilité. D'autres arguments contre les quotas par exploitation sont avancés : ils figent les modes de production et les structures ; c'est une perte de liberté pour les producteurs (même s'il s'agit de la liberté de dépenser l'argent des contribuables) ; enfin, un accord politique sur le niveau et la répartition des quotas entre exploitations est très difficile, sinon impossible. Des quotas négociables entre pays pourraient apporter un certain nombre de réponses, sinon surmonter toutes ces objections.

La complexité des mécanismes administratifs de gestion et de contrôle est variable selon les produits. Pour ceux qui ont des points de passage obligés relativement concentrés dans la transformation ou le commerce de gros (lait, viande bovine) les difficultés sont peut-être moins grandes. Les céréales poseraient un problème réel. Les quotas sur les céréales sont toujours appliqués aux surfaces plutôt que directement à la production, simplement à cause de la diversité des circuits de mise en marché. Ceci implique que les mécanismes de soutien des prix soient remplacés par un système de deficiency payment. Le coût budgétaire supplémentaire d'un tel changement peut être estimé à quelque 15% du budget 1983 du FEOGA, contrebalancé par un gain potentiel pour les utilisateurs de céréales (incluant l'élevage).

La réduction du prix des céréales au niveau des utilisateurs autoriserait des baisses de prix auprès des éleveurs intensifs, et économiserait certains coûts d'écoulement de leurs produits. De plus, un tel changement écarterait le problème actuel des produits de substitution des céréales et amortirait l'effet de la PAC sur les négociations commerciales internationales.

Le repérage et le contrôle des surfaces et des volumes produits restent d'une grande difficulté administrative. Aussi peut-on envisager de n'introduire tout d'abord ces systèmes qu'auprès d'exploitations de grande dimension. La charge administrative est moins lourde si des organismes de commercialisation peuvent s'occuper d'enregistrer les volumes de livraisons comme pour la viande bovine ou le lait, ou bien si les agriculteurs eux-mêmes tiennent leurs comptes pour obtenir certains avantages (par exemple un deficiency payment sur les céréales). D'après les règles actuelles de la PAC, les paiements directs de l'administration aux agriculteurs sont l'exception mais lorsqu'ils existent, ils constituent un encouragement pour qu'individuellement ceux-ci tiennent des enregistrements de leurs

volumes et de leurs surfaces. Le contrôle de ces enregistrements n'a pas besoin d'être massif. De fortes amendes ou l'exclusion des programmes de soutien, associées à des vérifications ponctuelles, seraient probablement suffisantes pour assurer un bon niveau de fiabilité.

Un exemple de contingentement de la production au niveau de l'exploitation, dans le cadre d'un programme de soutien des prix peu différent de celui de la PAC, est fourni par le Canada. La politique canadienne de soutien du marché laitier utilise des prix d'objectif, des aides directes aux producteurs, et des achats d'intervention de beurre et de poudre de lait écrémé. Le soutien procuré par ces mécanismes est limité par le «quota de partage du marché», qui est distribué entre Provinces sur la base des utilisations intérieures et des exportations normales, augmentées d'une réserve de 5% pour autoriser des variations pendant l'année. Les Provinces (analogues aux pays de la Communauté) sont responsables de la répartition du quota provincial entre les agriculteurs. A l'intérieur de chaque Province, les quotas individuels sont transférables (négociables) et prennent une valeur en fonction de l'appréciation portée par les producteurs sur la politique de soutien. Ils ne sont pas encore négociables entre Provinces. L'allocation étant décidée sur la base des utilisations intérieures de chaque Province, les niveaux de quotas s'ajustent assez rapidement aux conditions du marché. Ce système est appliqué plus ou moins sous sa forme actuelle depuis 1971. Bien qu'imparfait, il est manifestement praticable et prouve qu'il ne doit pas être confiné dans des tours d'ivoire ou laissé à des théoriciens en chambre. Un examen critique de la politique laitière canadienne a été récemment effectué (Barichello, 1981) et résumé (Forbes et al. 1982). D'autres analyses (Grubel et Schwindt, 1978; Albon, 1979; Alston, 1981) concluent toutes (en accord avec les courants princi-

paux de la littérature) que les mécanismes de quotas s'accompagnent de transferts très substantiels des consommateurs vers les producteurs qui se traduisent par des pertes de surplus collectif, en comparaison avec d'hypothétiques alternatives de libre échange. Mais, comme on l'a signalé précédemment, ce résultat n'est plus vrai si la solution de référence réaliste est celle d'une intervention importante sur le marché.

Etant donné un système de quotas individuels, la question de leur réallocation entre producteurs est ou bien celle d'un système bureaucratique et administratif, ou bien celle de quotas négociables. Les arguments théoriques en faveur de cette seconde formule ont déjà été avancés. Dans la pratique, les quotas négociables sont une bien meilleure solution. Les coûts administratifs et les dessous de tables associés à l'alternative bureaucratique devraient suffire à écarter ce système. Mais il n'y a pas non plus a priori de motif d'empêcher les Etats-membres qui le souhaiteraient de suivre cette voie. Ils auraient à en supporter le coût et les complications.

A plus long terme, la réallocation des quotas entre Etats-membres, notamment dans la perspective d'une réduction du quota total communautaire, sera un sujet de négociation pour le Conseil des Ministres. L'instauration d'un paiement communautaire compensatoire aux Etats-membres en échange de la baisse de leur quota pourrait être un mécanisme capable de faciliter ces négociations. En définitive, si le souhait de réaliser une véritable politique agricole commune tenant compte des aides nationales est authentique, des quotas négociables entre pays qui s'appuieraient sur les lois du marché pour déterminer la réallocation, constitueraient une solution bien plus efficace et équitable que l'intervention politique.