



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.

La politique agricole en question : quelle alternative au soutien des prix ?

Jean-Christophe Kroll

Abstract

Debate about the agricultural policy: what to substitute for support prices ?

The support price policy has been instituted during an intensive economic growth period. It has lost to day his economical and political legitimacy and the short term adaptation of the C.A.P. appears clearly insufficient. Several alternatives are analysed in this paper like a generalization of quotas, last propositions of the E.E.C. Commission, or ceiled supports by worker. Then it appears that the main problem is not a technical problem but the question of the economic interest of low food prices, and the discussion of the economic growth regulation system.

Résumé

Conçue dans une période de forte croissance économique, la politique agricole productiviste de soutien des prix a aujourd'hui perdu sa légitimité économique et politique. Outre les adaptations à court terme déjà observées, notamment insuffisantes, sont discutées ici plusieurs orientations possibles de réforme: généralisation des quotas, nouvelles propositions de la Commission, quantum financier... Mais, au-delà des techniques en cause, c'est le postulat de l'utilité de la baisse des prix alimentaires et le mode contemporain de régulation de la croissance qui paraissent devoir être discutés.

Citer ce document / Cite this document :

Kroll Jean-Christophe. La politique agricole en question : quelle alternative au soutien des prix ?. In: Économie rurale. N°211, 1992. Actualité de la réforme de la PAC et les régions méditerranéennes. Session des 28 et 29 Novembre 1991, organisée par Florence Jacquet (CIHEAM-IAM.-M) et Jean-Marie Boisson (Université Montpellier I), avec le soutien du CIHEAM et du IAM.-M, du Conseil Régional du Languedoc-Roussillon et de la Caisse Régionale de Crédit Agricole. pp. 34-39;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1992.4490>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1992_num_211_1_4490

Fichier pdf généré le 08/05/2018

LA POLITIQUE AGRICOLE EN QUESTION : QUELLE ALTERNATIVE AU SOUTIEN DES PRIX ?

Jean Christophe KROLL*

Résumé :

Conçue dans une période de forte croissance économique, la politique agricole productiviste de soutien des prix a aujourd'hui perdu sa légitimité économique et politique. Outre les adaptations à court terme déjà observées, notamment insuffisantes, sont discutées ici plusieurs orientations possibles de réforme: généralisation des quotas, nouvelles propositions de la Commission, quantum financier... Mais, au-delà des techniques en cause, c'est le postulat de l'utilité de la baisse des prix alimentaires et le mode contemporain de régulation de la croissance qui paraissent devoir être discutés.

DEBATE ABOUT THE AGRICULTURAL POLICY : WHAT TO SUBSTITUTE FOR SUPPORT PRICES ?

Summary :

The support price policy has been instituted during an intensive economic growth period. It has lost to day his economical and political legitimacy and the short term adaptation of the C.A.P. appears clearly insufficient. Several alternatives are analysed in this paper like a generalization of quotas, last propositions of the E.E.C. Commission, or ceiled supports by worker. Then it appears that the main problem is not a technical problem but the question of the economic interest of low food prices, and the discussion of the economic growth regulation system.

La politique agricole est le produit de déterminismes complexes, qui autorisent des niveaux d'analyse variés. L'histoire des compromis successifs et mouvants, qui émergent de la confrontation des instances nationales et communautaires, est de ce point de vue riche d'enseignements (cf. article de Mme A. Burell dans ce même numéro). Reste que les débats institutionnels sont aussi l'expression politique médiatisée d'enjeux et de contraintes économiques de fond qui caractérisent durablement le mode d'articulation de la croissance agricole à la croissance économique d'ensemble.

Cela interdit de considérer les organisations communes de marché et les soutiens de prix auxquels elles ont jusqu'ici conduit comme simples errements d'une démocratie clientéliste à la recherche d'un banal achat de voix (1). Pratiqué depuis les années 1930, sous des formes diverses dans tous les grands pays industriels développés, renforcé dans l'après-guerre puis coordonné à l'échelle communau-

taire, le soutien des prix a remarquablement survécu sous les latitudes et les régimes politiques les plus variés. Cet instrument essentiel de politique agricole paraissait alors parfaitement cohérent avec le modèle "fordiste-keynésien" de croissance caractéristique des "trente glorieuses", fondé sur une intégration sectorielle poussée et la production en grande série de biens de consommation banalisés, tirée par une consommation de masse. Vecteur redoutablement efficace des gains de productivité à long terme, le soutien des prix a ainsi permis un accroissement spectaculaire de la consommation et de l'autosuffisance alimentaire européenne à un coût relatif décroissant, tandis que l'insertion massive de l'agriculture dans les échanges intersectoriels participait activement au puissant effet multiplicateur des investissements et de la croissance générale. Point n'est besoin ici d'un long argumentaire historique pour rappeler que les ressorts internes de cette belle mécanique de la croissance

* Professeur en Sciences Économiques à L'ENITA de Dijon-Quetigny, Chercheur associé à L'INRA.

1. Voir à ce sujet un débat déjà ancien, ouvert en 1981 dans les colonnes des numéros 146 et 153 d'Economie Rurale, entre Monsieur A. Dubois et ses contradicteurs R. Bignon, M. Bourdon et J.C. Kroll.

et du productivisme agricoles sont désormais cassés, sans que l'exutoire de l'exportation ne puisse durablement jouer le rôle de régulateur externe qu'on en avait un moment attendu...Instrument consensuel des politiques agricoles antérieurement menées, le soutien des prix est dès lors considéré comme source de tous les maux, et de plus en plus unanimement condamné aujourd'hui, à l'intérieur comme à l'extérieur de la Communauté. A partir de là, quelle alternative proposer ? Quel remède imaginer qui ne s'avère pas, in fine, aussi nocif que le mal ?

LES ADAPTATIONS A COURT TERME DE LA PAC : AUCUNE COHÉRENCE D'ENSEMBLE

Les mesures d'adaptation à court terme de la PAC prise à partir de 1980 pour tenter d'enrayer les dépenses budgétaires de la Communauté ont fait l'objet d'évaluations détaillées dans de nombreux travaux, qu'il s'agisse par exemple des quotas laitiers (D. Perrau et al., 1988) des quantités maximales garanties (R. Carles, A. Guinet, E. Pelletier, 1987), du gel des terres (J. Blanchet, JC Hautcolas, JC Souries 1989-1991) ou des aides directes aux producteurs (G. Bazin, S. Maresca, 1988), etc. Il est difficile de nier tout intérêt à court terme de ces mesures d'urgence, dans une optique immédiate de maîtrise des dépenses de soutien des marchés. Mais le respect d'une ligne directrice budgétaire, pour nécessaire qu'il soit, ne suffit pas à définir le contour d'une réforme de la politique agricole. D'ailleurs, de l'aveu même de leurs promoteurs, ces mesures disparates n'ont que très imparfaitement atteint leur but, en matière de maîtrise des productions notamment. En effet, faute d'un projet global cohérent et d'objectifs clairs, a continué de prévaloir une démarche très classique d'adaptation cloisonnée, produit par produit, des organisations de marché (OCM). Or, c'est une trivialité de rappeler que la production agricole n'est pas spécialisée une fois pour toute et qu'une part importante des facteurs de production est assez polyvalente. Il existe de ce fait d'importantes possibilités de diversifier les combinaisons de productions selon l'état des marchés. La démonstration a été vérifiée de manière spectaculaire et immédiate en grande culture : l'instauration d'une quantité maximale garantie sur les céréales (QMG), dont la production excède largement les besoins communautaires, a entraîné un report immédiat des capacités de production sur les oléoprotéagineux, exigeant, dans ces dernières productions, pourtant déficitaires, des QMG analogues à celles instaurées en céréaliculture. Particulièrement rapide en grande culture, cette substitution d'activité concerne également les productions animales : les producteurs laitiers intensifs, bloqués dans leur croissance quantitative par les quotas, ont continué l'intensification des surfaces fourragères et des rations alimentaires, réduisant d'autant les surfaces nécessaires à la production de lait. Les capacités de production ainsi dégagées ont été, selon le cas, affectées aux céréales ou à l'embouche. Ainsi, de 1984 à 1990, le nombre de vaches nourrices s'est accru de 77 % en Belgique, de 48 % au Danemark, de 43 % en Irlande, de 38 % en RFA, de 20 % et 14 % "seulement" en France et en Italie, pays d'embouche plus traditionnelle (OFIVAL, 1990). Bénéficiant d'un soutien des revenus efficaces grâce aux quotas, et, en Europe du Nord, d'opportunité d'alimentation du bétail à faible coût, ces producteurs intensifs, qui amortissent leurs charges fixes sur la production laitière, se

placent sur le marché des viandes, même à faible prix. Ils contribuent alors activement à l'engorgement de la production, à l'augmentation des dépenses de soutien, et à la ruine des éleveurs spécialisés les moins bien armés pour affronter les spéculations du marché... Or la "compétitivité" de ces nouveaux producteurs dans la production de viande n'est pas liée à une efficacité économique intrinsèque. Elle apparaît d'abord comme l'expression d'une rente différentielle, liée à des modes de protection et de soutien très différents des marchés du lait et de la viande, gérés de manières cloisonnées, alors qu'à l'évidence, ces productions sont étroitement interdépendantes. Aussi, sans nier les effets fortement destabilisateurs des importations de viandes en provenance de l'Est, la crise de la viande bovine est aussi l'aboutissement logique de la réorganisation des marchés laitiers et céréaliers. De la même façon, la crise ovine apparaît-elle pour une bonne part comme un sous produit de la crise bovine. En témoigne par exemple l'accroissement brutal du cheptel ovin depuis 1989 dans un pays d'élevage bovin traditionnel comme l'Irlande. Une conclusion s'impose donc : pour avancer dans la réforme de la Politique Agricole Commune, il convient de dépasser le cadre étroit de chaque organisation commune de marché, pour promouvoir un dispositif plus global de gestion des soutiens et d'ajustement des productions.

LA GÉNÉRALISATION DES MESURES DE CONTROLE PHYSIQUE DE LA PRODUCTION : VERS UNE AGRICULTURE DE RENTIERS OU DE CLIENTS ?

Face au soutien illimité des prix qui stimule la surproduction, la maîtrise physique de la production apparaît comme une alternative susceptible d'enrayer les dépenses de soutien des marchés et de résorption des excédents, en garantissant des prix rémunérateurs aux producteurs.

Cette maîtrise physique peut se faire de manière volontaire et contractuelle (gel des terres) ou de manière plus directive (quotas). L'expérience du gel des terres jusqu'ici menée en Europe montre que cette mesure ne peut être strictement incitative. Pour être efficace sans devenir ruineuse, elle doit s'intégrer dans un dispositif d'ensemble qui la rende plus contraignante, comme c'est déjà le cas aux Etats-Unis, et comme se propose de le faire à l'avenir la CEE.

La politique des quotas, telle qu'elle a été pratiquée en Europe s'est quant à elle avérée plus efficace. Mais elle exige d'être rigoureusement appliquée pour maîtriser les dépenses. Elle pose un problème de mise en œuvre important dans la mesure où le contrôle passe généralement par les organismes collecteurs, dont les intérêts économiques ne coïncident pas nécessairement avec les objectifs d'équilibre du marché. Certains collecteurs, par exemple, peuvent avoir intérêt individuellement à inciter leurs producteurs à dépasser leur quota, au risque de conduire, globalement, à des excédents, ce qui a été maintes fois vérifié en production laitière. Mais surtout, pour être pleinement efficace, une politique de quotas doit être généralisée à l'ensemble des productions. En effet, disposer d'un droit à produire, ouvrant accès à des prix garantis soutenus, constitue une rente de situation parfaitement évaluable. Si l'on veut éviter que les déséquilibres ne se reportent d'un marché sur l'autre, il faut

que la maîtrise des volumes et les rentes de situation soient comparables d'une production à l'autre. En outre, l'existence de rente de situation permanente liée au droit à produire génère à terme un marché officiel ou illicite de ces droits. Comme auparavant, les plus gros producteurs disposant des plus gros quotas, bénéficient prioritairement du soutien des prix qui consolide leur capacité d'accumulation. Ils sont donc les mieux placés pour acquérir les nouveaux droit à produire qui se vendent sur le marché. A l'inverse, ce surcoût d'accès à la production constitue pour les livreurs plus modestes un nouveau barrage d'accès à la production. Le processus productiviste de concentration économique et géographique des unités de production est alors parfaitement préservé. Mais cette consolidation des rentes détourne une part supplémentaire des capacités de financement vers de nouvelles immobilisations stériles. Elle aggrave du même coup la crise du financement des investissements et de l'installation en agriculture.

En dépit de ces inconvénients, le quota connaît aujourd'hui un attrait croissant dans les milieux professionnels. C'est une alternative séduisante à l'angoissante perspective d'une baisse brutale des prix. L'expérience menée en production laitière depuis 1984 a montré que le système n'avait pas que des inconvénients pour les agriculteurs qui pouvaient prétendre rester en production, notamment lorsque les pouvoirs publics prenaient en charge une politique active d'incitation à la cessation d'activité des plus petits livreurs. Surtout, les inconvénients que nous avons soulevés paraissent pour beaucoup pouvoir être contournés par un contrôle approprié des pouvoirs publics. Les régions les plus défavorisées voient alors la possibilité, par l'instauration de quotas régionaux, d'éviter la migration de leur production vers des régions plus prospères. Les régions intermédiaires, proches des performances nationales moyennes, voient dans l'instauration de quotas à l'hectare la possibilité de freiner l'explosion des rendements et de la production dans les régions les mieux placées. Le syndicalisme agricole d'opposition, quant à lui, voit dans le passage d'une conception du quota lié aux droits historiques acquis à une conception individuelle du quota lié à la personne, la possibilité d'une meilleure répartition des aides publiques et de la production entre actifs et entre régions. Dans ce cas, une modulation des prix selon les volumes paraît alors possible, comme c'est le cas actuellement pour la betterave, en garantissant un prix plus élevé pour l'approvisionnement du marché communautaire sous quota, les excédents étant payés au prix mondial, ce qui réduit le coût budgétaire de leur exportation. Reste alors posée la question de la clef de répartition des différents quotas dans les différentes productions entre les différents producteurs...

Sans pouvoir ici évaluer de manière approfondie les avantages et les inconvénients des différentes alternatives ci-dessus énumérées (seule une observation concrète de leur mise en œuvre sur une période significative permettrait effectivement de trancher), on constate que, pour atteindre leur but, elles supposent que l'Etat, relayé à l'occasion par la profession agricole, se substitue au marché dans la répartition des droits à produire, et nationalise, au profit de la collectivité, les rentes de situations liées à l'accès à ces droits. Dans ces conditions, le clientélisme pourrait constituer une excellente alternative au marché, actualisant de

manière spectaculaire la problématique de l'achat de voix, déjà dénoncée par les libéraux les plus radicaux.

LES DERNIERES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION : LA CONTINUITÉ L'EMPORTE SUR LE CHANGEMENT

Face aux alternatives précédemment évoquées, le commissaire Mc Sharry, relayé en juillet 91 par l'ensemble de la Commission, avance un principe nouveau : celui de la baisse des prix, avec compensation de revenu lié au capital (surface ou cheptel). Sans nous étendre sur le détail des mesures proposées, largement développées dans les autres articles de ce numéro, revenons ici sur l'argumentaire qui les justifie. Fait nouveau dans la démarche de la Commission, l'argument budgétaire passe au second plan, puisque la commission considère que "*les coûts supplémentaires sont amplement justifiés*" en regard des objectifs de la réforme, "*qui procurera des avantages supplémentaires substantiels aux producteurs et aux consommateurs, et qui sera en harmonie avec l'environnement. Les principaux avantages seront assurément enregistrés sur le plan interne, mais l'approche proposée jouera aussi un rôle utile au niveau international*".

Parmi les avantages internes visés, apparaissent notamment, outre l'objectif d'"*une maîtrise plus efficace de l'offre*", le souci d'"*offrir aux agriculteurs une stabilité accrue*" par des aides directes découplées du marché, conjugué au souci de "*maintenir la cohésion économique et sociale au bénéfice des agriculteurs les plus nombreux, ceux qui sont moins bien placés que d'autres pour bénéficier pleinement des avantages de la politique agricole*" (Europe Verte, 1991). De fait, en rupture assez radicale avec les propositions communautaires de 1984 (Livre Vert), le commissaire Mc Sharry n'hésite pas à stigmatiser ouvertement la politique antérieurement menée, conduisant à concentrer 80 % des aides publiques sur 20 % des producteurs européens qui ne sont pas précisément les plus nécessiteux !

C'est donc bien une réforme en profondeur de la politique agricole commune qui est ici visée, au-delà des seules exigences de maîtrise à court terme des dépenses budgétaires.

En regard de ces objectifs ambitieux, en rupture assez radicale avec les orientations "productivistes" antérieures, force est de constater que les propositions finalement arrêtées en juillet 1991 apparaissent d'un conformisme étonnant, comparé notamment aux fuites savamment orchestrées par le commissaire Mc Sharry début 1991. Et l'évolution des débats depuis juillet 1991 ne fait que renforcer cette tendance :

- d'abord, en dépit d'une conscience réelle des effets d'interaction entre les différents marchés et les différentes productions, c'est bien l'approche traditionnelle, marché par marché qui prévaut (maintien des quotas en production laitière, renforcement du système de primes en production bovine, etc.). C'est en production céréalière qu'est proposée l'innovation essentielle, avec un rapprochement très significatif du prix intérieur européen du prix mondial, compensé par des aides directes à l'hectare. Toutes les autres mesures, sans devoir être négligées, ne sont pour l'essentiel qu'une adaptation des autres OCM aux effets directs de la nouvelle

organisation du marché des céréales (en matière de coût d'alimentation du bétail, notamment). Or, le maintien de systèmes différents et cloisonnés d'organisation des marchés, sans dispositifs communs de régulation des substitutions de production, laisse entrevoir un renforcement de la crise dans les filières déjà les plus fragiles (élevages bovins et ovins, notamment). La baisse du coût de l'alimentation concentrée procure un nouvel avantage concurrentiel aux systèmes d'élevage intensif d'Europe du Nord, exacerbant la concurrence avec les systèmes d'embouche extensifs plus septentrionaux, d'où d'inquiétantes perspectives d'engorgement des marchés et d'effondrement des prix. Ainsi, en fait de reconquête du marché des substituts des céréales, l'augmentation de l'incorporation des céréales européennes dans l'aliment de bétail risque essentiellement de se faire en substitution..... des surfaces herbagères européennes des zones difficiles. C'est là une singulière manière de gérer les intérêts des "agriculteurs moins bien placés" "en harmonie avec l'environnement" !

En matière de compensation des baisses de prix, le dispositif finalement proposé exclut en céréaliculture tout plafonnement. Il s'apparente alors plus à une indemnisation des avantages acquis qu'à une réelle remise en ordre des aides publiques, pour une meilleure répartition spatiale des activités. Cette tendance ne peut être que renforcée par la suppression des dernières modulations subsistant en matière d'indemnisation du gel des terres. Les régions les plus productives, et les plus gros détenteurs de capitaux seront, comme auparavant, les mieux indemnisés. On peut alors s'interroger sur le bien fondé économique de cette dépense publique, ce que met particulièrement en évidence la proposition du professeur Lufpig, d'attribution d'une indemnisation unique, sous forme d'obligations négociables (cf. article de S. Tarditi dans ce même numéro). Ou bien le soutien des prix n'est pas fondé auquel cas les agriculteurs ont jusqu'ici bénéficié de soutiens publics indus. Ils devraient alors se considérer comme privilégiés de ne pas être tenus au remboursement des fonds qu'ils ont abusivement perçus. Ou bien le soutien des prix a une raison d'être économique ou sociale, et il convient alors de s'interroger à nouveau sur l'opportunité de sa suppression, au profit d'aides réputées "directes" et "découplées". N'y a-t-il pas lieu de craindre, dans ce cas, comme dans l'hypothèse des quotas, la consolidation de rentes foncières nouvelles, susceptibles de relancer le mouvement de sélection des exploitations et de concentration géographique des productions ? De la même façon, dans les régions les plus défavorisées, des aides à l'hectare découplées de toute activité productive ne risquent-elles pas d'apparaître comme de redoutables primes à la désertification ? A quoi bon en effet travailler pour entretenir le paysage si les aides sont acquises quoiqu'il arrive. Et comment entretenir le paysage sans un minimum de travail et de production ?

Sans nier les évolutions réelles par rapport à la politique antérieure auxquelles conduisent les mesures proposées, il ne s'agit donc pas de la réforme radicale annoncée, même si, en grande culture, la rupture avec l'ancienne politique de soutien des prix constitue, dans les négociations internationales, une avancée tout à fait significative. Cela amène d'ailleurs à penser que "l'utilité internationale" des réformes proposées, prime largement, in fine, sur les "avan-

tages substantiels sur le plan interne" mis en avant au départ. Que reste-t-il notamment de l'objectif de "maintien de la cohésion économique et sociale au bénéfice des agriculteurs les plus nombreux" ?

UNE NOUVELLE PERSPECTIVE : LE QUANTUM FINANCIER

Nous l'avons déjà montré par ailleurs, la première politique des structures, c'est la politique des prix (Kroll, 1987) Il paraît donc illusoire de prétendre isoler dans des champs d'analyse clos politique d'organisation des marchés d'une part, et politique socio-structurelle d'autre part. Paraît également vaine toute dichotomie simpliste opposant une politique "économique" des marchés, à une politique "sociale" des structures, dans la conception d'une régulation macro-économique d'ensemble, puisque le mode de répartition des richesses détermine aussi les modèles de consommation et la manière dont s'organise leur production. Autant dire que la notion de découplage, aujourd'hui tant prisée, comme en politique, nous paraît en revanche guère fondée dans le champ de l'analyse économique (en témoigne par exemple la difficulté à considérer les aides directes à l'hectare comme réellement "découplées" dans les diverses simulations proposées dans ce même numéro d'Economie Rurale). Comment dès lors dépasser l'illusion du découplage, sans retomber dans les errements antérieurs des aides illimitées aux produits, à juste titre dénoncées par le commissaire Mc Sharry ?

Une solution médiane se dessine avec une aide limitée pour un volume limité de production. En même temps, la nécessité de dépasser une approche cloisonnée, production par production, marché par marché, suggère un dispositif plus global de gestion des soutiens, qui permette de pondérer les effets de substitution de production. D'où la notion d'un "quantum financier" ou "QMG financière" conduisant à définir directement en valeur la limite des aides proposées par actif ou par exploitation. Outre un meilleur équilibre offre/demande, l'objectif recherché de la nouvelle politique agricole est une meilleure répartition spatiale, en plus grand nombre possible, des actifs agricoles. Il convient alors de privilégier le facteur travail par un quantum par actif. Enfin, l'"utilité internationale" des réformes à promouvoir amène à accepter la baisse des prix agricoles comme une nécessité diplomatique. D'où le principe d'une compensation partiellement couplée (ce qui évite la démobilisation de la production, donc la déprise dans les zones difficiles) sous forme de compléments de prix type "deficiency payments", dont le montant global est évidemment plafonné par actif par le quantum financier. Les pouvoirs publics, quant à eux, gardent la maîtrise des mouvements de substitution de productions, par le plafonnement des aides par actif d'une part, et par la possibilité de jouer sur la modulation des niveaux relatifs des compléments de prix versés aux différentes productions, d'autre part.

Est également rétabli le jeu normal d'ajustement de l'offre et de la demande par les prix, pour les quantités marginales (au-delà du quantum) celles qui sont justement à l'origine des excédents et des dépenses de résorption les plus coûteuses, tandis que le marché intérieur européen se rapproche de ce que pourrait être l'équilibre d'un marché mondial mieux organisé. A l'intérieur, est permise une

meilleure répartition des soutiens publics entre actifs et entre régions, avec rééquilibrage au profit des plus défavorisés, (l'effet redistributif des aides publiques entre les actifs agricoles et les régions apparaît alors d'autant plus marqué que le niveau des prix baisse et qu'augmentent les compléments de prix). Une procédure administrative lourde de contrôle et de répartition peut être évitée en couplant, par exemple, le système avec la fiscalité TVA, ce qui permet aussi de dégager les entreprises de collecte et de transformation de la gestion de la politique agricole. Les compétences commerciales des agriculteurs sont valorisées puisque les primes ou pénalités commerciales en sus ou en retrait du niveau moyen des prix servant au calcul des compléments leur restent acquises.

Le quantum financier est donc une technique possible de gestion du marché. Mais sa signification politique, comme celle des propositions du commissaire Mc. Sharry, dépendent d'abord des conditions de sa mise en œuvre et notamment de sa capacité redistributive des soutiens entre les actifs, entre les productions et les régions, donc de sa capacité à promouvoir un développement démographique et géographique plus équilibré. En la matière, la définition des niveaux de prix de marché, des niveaux de complément de prix, (niveau absolu et niveau relatif entre les diverses productions), du niveau du quantum enfin constitue un enjeu stratégique majeur.. Elle contribue implicitement à définir le seuil de productivité du travail jugé nécessaire en agriculture, et le niveau moyen des structures types dont on entend privilégier le développement (en deçà de ces structures type, les soutiens sont limités par le niveau insuffisant de productivité du travail et de production. Au delà, ils sont limités par le quantum).

Certes, les quelques éléments ci-devant développés ne peuvent épuiser le débat sur les avantages et les inconvénients comparés du système qui vient d'être rapidement décrit. Ils ont pour seul objet de montrer que d'autres voies que celles proposées par la Commission peuvent être prospectées, pour avancer vers les objectifs de maîtrise des productions, d'aménagement de l'espace et de solidarité professionnelle que revendique aujourd'hui la Commission et les Etats Membres.

DE LA POLITIQUE AGRICOLE A LA POLITIQUE ALIMENTAIRE : REMISE EN CAUSE D'UNE RÉGULATION RÉGRESSIVE DE LA CROISSANCE

Les propositions qui précèdent ont l'ambition de promouvoir un mode de développement de l'agriculture (dynamique des structures et répartition spatiale de la production) qui contiennent la régression démographique et la désertification des aires de production les plus fragiles, corollaire d'une concentration toujours plus poussée de la production dans des zones productives de plus en plus polluées. N'est-ce pas ignorer un peu vite les bénéfices substantiels que pourrait tirer le consommateur d'une poursuite soutenue de l'exode agricole et de l'abandon des terres les plus ingrates ? Le débat a été tranché dès le milieu du XIXème siècle par D. Ricardo : les faibles prix agricoles font les salaires raisonnables qui génèrent les profits substantiels. Puisque, selon le postulat bien connu, les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain qui font les

emplois d'après-demain, il devient évident que les faibles prix agricoles sont les meilleurs garants d'une forte croissance. N'est-ce pas cette même évidence qui justifie une fois de plus les avantages substantiels à attendre des réformes en cours: augmentation sensible du surplus des consommateurs et du bien-être global grâce à la baisse des prix agricoles ?

Sans prétendre ici épuiser la discussion, qu'il nous soit au moins permis d'amener quelques notes discordantes au concert :

- depuis près de vingt ans, il n'y a plus en Europe aucune corrélation vérifiée entre l'évolution du niveau des prix alimentaires (qui suivent l'évolution générale des prix) et celle des prix agricoles à la production qui diminuent régulièrement. Les faibles prix à la production ne font donc pas nécessairement les faibles prix à la consommation.

- un bref aperçu sur la période contemporaine montre que ce sont précisément les pays industriels qui ont pratiqué les politiques de prix agricoles et alimentaires les plus élevés (CEE et encore plus Japon) qui ont connu les plus forts taux de croissance industrielle et commerciale. A l'inverse, les pays comme la Grande-Bretagne (avant son entrée dans la CEE) et les Etats-Unis, qui, depuis l'après-guerre, pratiquent des politiques de prix alimentaires bas, sont ceux qui ont connu les taux de croissance les plus faibles.

- plus conjonctuellement, la France, de 1969 à 1980, et plus particulièrement à partir de 1975, a bénéficié, grâce aux montants compensatoires monétaires, de prix agricoles intérieurs sensiblement inférieurs à ceux de l'Allemagne. Elle n'en a pas pour autant réduit à l'époque son différentiel d'inflation ni amélioré sa compétitivité par rapport à son partenaire d'Outre-Rhin...

Rien ne permet donc d'affirmer que la baisse des prix agricoles soit aujourd'hui un enjeu stratégique de la croissance économique. Au pire, faibles prix agricoles et alimentaires et faibles salaires se conjuguent pour stimuler une recherche de la rentabilité à court terme, au détriment des investissements de productivité, gages de la compétitivité à long terme.... L'opportunité d'une baisse des prix agricoles de marchés, dans la perspective des négociations internationales (GATT) n'implique donc nullement la nécessité d'une baisse des prix à la consommation. Au contraire, la baisse des prix agricoles de marché pourrait utilement être compensée par une augmentation de la TVA qui stabiliserait les prix à la consommation, en dégageant les ressources budgétaires nouvelles nécessaires au financement de la politique agricole. Cette TVA grèverait également la consommation alimentaire élaborée à partir de produits de base importés à bas prix, avec de faibles taux de prélèvement, en provenance des pays tiers. Cela aurait l'intérêt de réduire la distorsion de concurrence entre les produits alimentaires élaborés à partir de matières premières agricoles européennes, et les produits alimentaires élaborés à partir de matières premières concurrentes en provenance des pays tiers (J.C. Kroll, 1990) Il conviendrait aussi de rappeler que dans les faits, consommateur et contribuable sont pour l'essentiel une seule et même personne. Il est donc un peu illusoire de préparer le contribuable à rémunérer de nouvelles fonctions de "jardinier de l'espace" pour pallier les inconvénients de la

politique d'accroissement de la productivité agricole dont il est sensé bénéficier en tant que consommateur. D'autant que la reproduction des écosystèmes cultivés est une activité indissociablement liée à l'activité de production agricole. Puisque ce sous produit de la production agricole, que constitue l'entretien de l'espace, acquiert une valeur sociale et marchande de plus en plus reconnue, des prix alimentaires maintenus à un niveau raisonnable refléteraient alors plus précisément les coûts réels de production, y incluant notamment les coûts de reproduction de l'écosystème cultivé...

CONCLUSION

Les nécessités historiques nées des exigences d'un mode particulier de régulation de la croissance économique ne peuvent donc en aucun cas être érigées en loi économique universelle. C'est ce que confirme en agriculture la crise du modèle "productiviste", soutenu par une politique agricole désormais révolue. Les réformes du dispositif public de régulation de la politique agricole ne peuvent, quant à elles, être dissociées des évolutions plus générales du processus de régulation de la croissance dans l'économie nationale et les échanges internationaux. Ce constat, qui acquiert aujourd'hui un caractère d'évidence, nous amène à conclure sur une nouvelle interrogation.

Ainsi que le souligne par exemple un auteur O. Favreau (séminaire INRA-ESR, SAD du 5 février 1991) l'un des aspects essentiels de la crise économique et sociale actuelle réside dans le décalage qui se creuse entre la recomposition micro-économique de l'organisation de la production, suite

à l'effondrement du mode fordiste et keynésien d'organisation caractéristique des "trente glorieuses", et l'absence d'une régulation macro-économique nouvelle et cohérente de la répartition. Au plan micro-économique, la segmentation des marchés, la production en séries courtes standardisées, le développement d'une automatisation souple et flexible, conjuguée à l'émergence d'une nouvelle culture d'entreprise ont permis une recomposition efficace de la productivité du capital et des taux de profits. Mais en rupture avec le modèle quantitatif de croissance antérieur, ce nouveau mode d'organisation de la production ne génère aujourd'hui aucune croissance de l'emploi. D'où l'émergence d'une régulation implosive de la croissance qui marginalise puis exclut une part grandissante des citoyens du marché de l'emploi et des marchés de consommation. A moins de déboucher sur une crise sociale majeure, la seule régulation positive de cette nouvelle contradiction réside dans de nouvelles formes macro-économiques de répartition des surplus de productivité et du travail.. Dès lors, l'exode des actifs n'apparaît plus en agriculture comme la sanction inéluctable de l'amélioration des gains de productivité. Ces derniers peuvent tout aussi bien permettre la fourniture de nouveaux services au consommateur, l'amélioration des conditions de travail et le développement du temps libre des producteurs, grâce à une meilleure répartition du travail agricole dans l'espace, et entre actifs... Peut-on aujourd'hui continuer à ignorer de tels objectifs lorsque l'on se propose de réformer cet instrument essentiel de la politique agricole que constitue le soutien des prix ?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BAZIN G, MARESCA S. 1988. - **L'évolution de la politique socio-structurelle européenne et le débat sur les aide directes**. Fondation de Sciences Politiques, Paris Octobre 1988.

BLANCHET J., HAUTECOLAS J.C., SOURIES (1989). - "Retrait des terres arables et reconversion de la production vers un nouvel usage de la jachère ? **Recherche en Economie et Sociologie Rurales**, n° 5, INRA, Paris.

BOURDON M. (1982). - Une justification par les comptes de surplus des subventions à l'agriculture. **Economie Rurale**, n° 149 mai-juin 1982.

CARLES R., GUINET A., PELLETIER E., (1987). - **Les producteurs de céréales : le modèle Beauce-Gâtinais et ses premiers résultats**. INRA-ESR, Paris-Grignon.

KROLL J.C. (1987). - **Politique agricole et relations internationales : les enjeux en France et dans la C.E.E.** Paris Syros, Coll. Alternatives Economiques.

KROLL J.C. (1990). - **Agriculture, changer de politique**. Paris, Syros, Coll. Alternatives Economiques

MALASSIS L. (1988). - La loi d'airain de la baisse tendancielle de l'agriculture et de l'emploi agricole dans l'économie nationale - **Session de l'ARF** Lyon, Octobre 1988.

OFIVAL (1990). - **Le marché des viandes et des produits avicoles en 1990**. Paris, OFIVAL

PERRAULT D. et al (1988). - Quotas laitiers, stratégies nationales, effets sur les producteurs, marchés des quotas. **Cahiers d'Economie et de Sociologie rurales**, 2ème trimestre 1988, Paris.

EUROPE VERTE (1991). - **Evolution et avenir de la Politique Agricole Commune**. Propositions de la commission. Bruxelles, CEE, DG X n°2.