



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.

L'efficacité de transfert des mesures de politique agricole

David Blandford, Leo Maier, Harry de Gorter

Citer ce document / Cite this document :

Blandford David, Maier Leo, de Gorter Harry. L'efficacité de transfert des mesures de politique agricole. In: Économie rurale. N°220-221, 1994. Les revenus agricoles. Session de printemps 1993, 13 et 14 mai, au IAM de Montpellier, organisée par Jean-Pierre Butault, Bernard Delord et Patrick Rio, chercheurs au Département Economie et Sociologie Rurales de l'INRA. pp. 167-174;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1994.4638>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1994_num_220_1_4638

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

Le présent document étudie de manière approfondie le concept d'efficacité de transfert des mesures de soutien à l'agriculture. L'efficacité est définie comme étant le rapport de l'augmentation nette des revenus agricoles au montant total des transferts provenant des consommateurs et des contribuables. Deux des éléments déterminant ce rapport, les déperditions distributives et les coûts économiques, sont examinés, et les facteurs ayant une incidence sur l'importance de ces éléments sont mis en lumière. Deux aspects négligés de l'efficacité de transfert, à savoir les déperditions au profit des secteurs amont et aval et les coûts de la fiscalité, sont étudiés en détail. Etant donné que pour de nombreuses formes de soutien à l'agriculture, l'efficacité de transfert est vraisemblablement faible, il paraît indispensable d'évaluer soigneusement les causes des pertes d'efficacité. Même s'il est possible d'augmenter l'efficacité de transfert de la forme de soutien considérée et de réduire les distorsions qu'elle peut induire au niveau des échanges, il pourrait y avoir intérêt à diminuer le niveau global de soutien octroyé aux agriculteurs de manière à favoriser la croissance économique et à accroître la prospérité nationale.

Abstract

Measuring the transfer efficiency of agricultural support policies

The concept of the transfer efficiency of agricultural support is explored. Efficiency is defined as the ratio of the net increase in farm income to total transfers from consumers and taxpayers. Two components determining this ratio are discussed: distributive losses and economic costs. The factors influencing the size of these components are identified. Two neglected aspects of transfer efficiency, leakages to upstream and downstream industries and the costs of taxation, are explored in more detail. Because the transfer efficiency of many forms of agricultural support is likely to be low, it is argued that a careful assessment of the sources of efficiency losses is necessary. Even if the form of support can be made more transfer efficient and less trade distorting, it may be desirable to reduce the overall level of support to farmers through time in order to increase economic growth and domestic welfare.

L'EFFICACITE DE TRANSFERT DES MESURES DE POLITIQUE AGRICOLE

David BLANDFORD* ; Leo MAIER* ; Harry DE GORTER**

* Chef de Division et Administrateur à la Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêches de l'OCDE

** Professeur associé d'économie agricole à l'Université Cornell.

Les opinions exprimées ici n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être imputées à l'OCDE ou à ses pays Membres.

Résumé :

Le présent document étudie de manière approfondie le concept d'efficacité de transfert des mesures de soutien à l'agriculture. L'efficacité est définie comme étant le rapport de l'augmentation nette des revenus agricoles au montant total des transferts provenant des consommateurs et des contribuables. Deux des éléments déterminant ce rapport, les déperditions distributives et les coûts économiques, sont examinés, et les facteurs ayant une incidence sur l'importance de ces éléments sont mis en lumière. Deux aspects négligés de l'efficacité de transfert, à savoir les déperditions au profit des secteurs amont et aval et les coûts de la fiscalité, sont étudiés en détail. Etant donné que pour de nombreuses formes de soutien à l'agriculture, l'efficacité de transfert est vraisemblablement faible, il paraît indispensable d'évaluer soigneusement les causes des pertes d'efficacité. Même s'il est possible d'augmenter l'efficacité de transfert de la forme de soutien considérée et de réduire les distorsions qu'elle peut induire au niveau des échanges, il pourrait y avoir intérêt à diminuer le niveau global de soutien octroyé aux agriculteurs de manière à favoriser la croissance économique et à accroître la prospérité nationale.

MEASURING THE TRANSFER EFFICIENCY OF AGRICULTURAL SUPPORT POLICIES

Summary :

The concept of the transfer efficiency of agricultural support is explored. Efficiency is defined as the ratio of the net increase in farm income to total transfers from consumers and taxpayers. Two components determining this ratio are discussed: distributive losses and economic costs. The factors influencing the size of these components are identified. Two neglected aspects of transfer efficiency, leakages to upstream and downstream industries and the costs of taxation, are explored in more detail. Because the transfer efficiency of many forms of agricultural support is likely to be low, it is argued that a careful assessment of the sources of efficiency losses is necessary. Even if the form of support can be made more transfer efficient and less trade distorting, it may be desirable to reduce the overall level of support to farmers through time in order to increase economic growth and domestic welfare.

De nombreuses économies de marché industrialisées subissent des pressions en faveur d'une réforme de la politique agricole. On peut en effet s'interroger sur l'efficacité de nombreuses mesures au regard de leur objectif, et le coût de ces mesures suscite de toute part des préoccupations. L'un des objectifs permanents de la politique agricole dans les pays industrialisés est d'assurer aux agriculteurs une aide au revenu. L'une des questions-clés à cet égard consiste à déterminer l'efficacité avec laquelle les instruments d'action actuellement utilisés parviennent à cet objectif et à savoir si d'autres instruments pourraient être plus efficaces. On est aussi conscient de la nécessité d'une réforme afin d'accroître le rôle des signaux du marché dans les décisions relatives à la production agricole et à

la consommation de produits alimentaires, ainsi que de réduire les distorsions dans les échanges. La présente contribution vise à élaborer le concept de l'efficacité de transfert des mesures de soutien à l'agriculture et à en dégager les incidences.

I - LE NIVEAU DE L'AIDE A L'AGRICULTURE

Dans la plupart des économies de marché développées, l'agriculture bénéficie d'un soutien considérable de l'Etat. Les instruments utilisés pour apporter ce soutien peuvent revêtir un certain nombre de formes. Les plus communes consistent en des limitations des importations et des subventions à

l'exportation, des régimes de prix administrés, des subventions aux intrants, des restrictions quantitatives sur la production ou l'utilisation des intrants ainsi qu'en des aides directes. Pour mettre en oeuvre un programme de soutien à l'agriculture, il faut généralement recourir à une combinaison de plusieurs de ces instruments.

L'équivalent subvention à la production (ESP), publié chaque année par l'OCDE pour ses pays Membres, compte parmi les mesures du soutien à l'agriculture les plus connues. L'ESP mesure la valeur, en termes monétaires, des transferts aux agriculteurs générés par la politique agricole (Cahill et Legg). Ces transferts sont à la charge soit des consommateurs, soit des contribuables à travers un soutien des prix du marché, des aides directes et autres mesures. Selon les estimations pour les pays de l'OCDE, l'ESP net total cumulé était de 179 milliards de dollars US en 1992, soit 44 % de la valeur totale des produits agricoles pour lesquels on calcule l'ESP (OCDE, 1993).

Malgré des réductions unilatérales du niveau du soutien à l'agriculture par certains pays, l'ampleur des aides reste importante dans la plupart des pays de l'OCDE. Pour l'ensemble de cette zone, l'ESP moyen (en pourcentage) a varié aux alentours de 45 % ces dernières années et a même augmenté par rapport à son niveau moyen de la période 1979-86. La Nouvelle-Zélande est le seul pays dont le niveau des aides ait baissé de façon substantielle. La plupart des pays ont enregistré en 1992 des aides supérieures à celles de la période 1979-86.

Les estimations de l'ESP pour les pays de l'OCDE sont uniquement calculées pour 12 grands groupes de produits et ne représentent donc pas l'ensemble des transferts aux agriculteurs effectués par le biais de mesures d'aide à l'agriculture. En outre, un certain nombre d'instruments d'action dont bénéficient, directement ou indirectement, les agriculteurs ne sont pas inclus dans les calculs de l'ESP, entr'autres : les dépenses aux échelons infra-régionaux en faveur de l'agriculture, les subventions pour la fabrication et la distribution de produits alimentaires, les dépenses affectées aux infrastructures rurales, certaines prestations sociales et les dépenses budgétaires pour la constitution de stocks ou pour des mesures qui entraînent un prélèvement permanent des ressources agricoles (OCDE, 1993). Pour rendre compte de façon plus complète des transferts générés par la politique agricole, l'OCDE publie aussi une estimation du total des transferts qui comprend aussi ces dépenses supplémentaires¹. En 1992, le total des transferts dans les pays de l'OCDE s'est élevé à 354 milliards de dollars US. En moyenne, les consommateurs en ont financé 59 pour cent (en payant des prix plus élevés) et les contribuables 41 pour cent (OCDE, 1993).

¹ Cette estimation du transfert total est elle aussi incomplète puisqu'elle ne prend pas en compte les coûts administratifs des mesures de soutien, ni certaines autres subventions, comme celles qui portent sur les prestations sociales.

Les estimations de l'ESP ainsi que celles du total des transferts indiquent que l'aide à l'agriculture est élevée dans la plupart des pays de l'OCDE et que les réductions du niveau de ces aides ont plus souvent constitué l'exception que la règle au cours des dix dernières années. Les 354 milliards de dollars du total des transferts que font apparaître les estimations donnent une idée de l'importance que revêt l'évaluation de l'efficacité de transfert en matière de soutien à l'agriculture. Ils posent également la question de savoir si l'on peut accroître cette efficacité.

II - LE CONCEPT D'EFFICACITE DE TRANSFERT

Si l'on admet que l'objectif des dispositifs de soutien à l'agriculture est d'augmenter les revenus nets des agriculteurs, on peut alors définir l'efficacité de transfert des mesures de soutien à l'agriculture comme étant le rapport de l'augmentation des revenus agricoles nets au montant total des transferts assumés par les consommateurs et les contribuables. Ce rapport est en général inférieur à un, d'une part en raison de facteurs d'inefficacité engendrés par les mesures de soutien au niveau de la production et de la consommation, et d'autre part, en raison de déperditions bénéficiant à des catégories non visées par ces mesures et ressortissant ou non du pays les ayant mises en oeuvre. Il est donc probable que l'ESP, ainsi que les estimations plus larges du montant total des transferts, que nous avons examinés plus haut, surestiment l'augmentation du revenu réel des producteurs associée aux politiques agricoles. Aussi proposons-nous de classer les éléments de l'efficacité de transfert en deux catégories. La première se compose de toutes les pertes de transfert qui constituent des charges pour l'économie en termes de revenu réel. Ces pertes sont imputables à des distorsions des signaux du marché suscitées par la politique de soutien. Elles peuvent intervenir dans le pays pratiquant cette politique et, par le biais des effets sur le prix du marché mondial, dans d'autres pays. Ces effets sont qualifiés de coûts économiques de la politique de soutien. La seconde catégorie consiste en des transferts de revenus prélevés sur les consommateurs/contribuables et qui sont destinés à bénéficier aux agriculteurs, mais qui, en fait, sont perçus par d'autres personnes. Ces "transferts involontaires" constituent une charge supplémentaire pour ceux qui financent le transfert et sont donc inclus dans la perte de transfert. Les transferts de revenu au profit de groupes extérieurs à la population-cible sont qualifiés de déperditions distributives de la politique de soutien. Il s'agit là d'une définition de l'efficacité plus large que celle qui prend uniquement en considération le coût des mesures de soutien pour la prospérité nationale et ne fait pas entrer en ligne de compte les déperditions et les facteurs d'inefficacité engendrés au niveau international suite à la mise en oeuvre des mesures de soutien (cf. Gardner, par exemple).

Les coûts économiques et les déperditions distributives sont des éléments qualitativement différents de l'efficacité de transfert. Les coûts économiques de la politique de soutien apparaissent comme des aspects négatifs de cette politique dans la mesure où ils représentent des réductions de revenu réel. Les déperditions redistributives ne réduisent pas le revenu global, mais altèrent la répartition du revenu. Considérer les déperditions distributives comme un élément de l'efficacité de transfert est cohérent avec la définition de l'efficacité mentionnée précédemment, en ce sens que le seul objectif du soutien est d'accroître le revenu de la population-cible. Tout changement dans la répartition du revenu au-delà de cette population constitue donc un effet secondaire indésirable de la politique de soutien. En d'autres termes, la définition élargie de l'efficacité de transfert repose sur l'idée que la société a une préférence pour une augmentation des revenus agricoles par rapport à ce qu'ils seraient en situation de non-intervention de l'État, mais que, cela mis à part, le statu quo serait préférable. Étant donné cette différence qualitative entre les coûts économiques et les déperditions distributives, ces deux catégories ne peuvent pas être agrégées dans un indicateur global de l'efficacité, même si l'on peut quantifier les composantes d'efficacité de chacune de ces deux catégories.

Les déperditions distributives de la politique de soutien

Les déperditions distributives comprennent les revenus apportés à ceux qui interviennent dans la mise en place et la gestion des programmes de soutien, les déperditions au profit des industries fournissant les intrants agricoles ("amont"), les déperditions au profit des entreprises de fabrication et de distribution de produits alimentaires ("aval"), ainsi que les transferts de revenu au profit ou en provenance de l'étranger. Si la population-cible ne comprend qu'une partie des agriculteurs (par exemple les agriculteurs "à faibles revenus", les "petits" agriculteurs ou les exploitations "familiales"), les transferts de revenu dont bénéficient des agriculteurs n'appartenant pas à la population-cible constituent un autre élément des déperditions distributives.

Les coûts administratifs de la politique de soutien sont avant tout liés à l'application et à la gestion par la fonction publique des mesures de soutien. Ils sont particulièrement importants lors de la mise en place de mesures nouvelles ou lors du remplacement de mesures existantes. L'ampleur de ces coûts dépend pour l'essentiel du type et de la disponibilité des administrations déjà en place. Ils constituent des revenus pour les employés de la fonction publique, mais il peut aussi y avoir des déperditions au profit de particuliers et d'entreprises fournissant des installations de stockage et d'autres services nécessaires. Les coûts administratifs sont financés dans une large mesure par les contribuables, comme c'est le cas des salaires des fonctionnaires. Parfois, des sociétés de fabrication de produits alimentaires sont chargées de la gestion d'un programme de soutien. Alors, les coûts sont

dans un premier temps supportés par ce secteur d'activité, mais peuvent être répercutés sur les consommateurs ou sur les producteurs à travers une hausse des prix des produits alimentaires ou une baisse des prix payés aux agriculteurs.

L'ampleur des coûts administratifs dépend d'une série de facteurs, souvent de caractère institutionnel. Il s'agit notamment, de la taille et de l'efficacité du réseau existant d'octroi des aides à l'agriculture, de sa capacité à assurer des missions nouvelles, de la possibilité de faire appel à des offices de produit ou des organismes analogues pour prendre en charge l'application et la gestion de mesures de soutien par produit, de la qualité et du champ de couverture des sources statistiques sur la production et le revenu agricoles, de l'existence des structures de communication nécessaires pour faire connaître les conditions d'application des programmes de soutien afin d'en assurer la transparence, de la possibilité de mettre en oeuvre un contrôle douanier efficace, de l'expérience de la fonction publique vis-à-vis de l'association d'entreprises privées à certaines missions relevant de la gestion du programme et de la possibilité de recourir aux mécanismes nécessaires pour faire respecter les règles d'application du programme.

L'agriculture est intégrée dans le secteur agro-alimentaire avec en amont le marché des intrants et en aval dans la chaîne de commercialisation, les entreprises de fabrication et de distribution de produits alimentaires. Les industries d'amont et d'aval peuvent bénéficier de mesures de soutien à l'agriculture, dès lors que les effets de ces mesures se propagent au-delà du secteur de l'agriculture. Par exemple, un programme encourageant la production agricole va accroître la demande d'intrants achetés par les agriculteurs et peut bénéficier aux producteurs de ces intrants. Un paiement compensatoire qui instaure un écart entre le prix perçu par l'agriculteur et le prix payé par les industries de transformation, peut avoir d'autres effets sur les marchés en aval que le prix de soutien qui est identique pour les agriculteurs et les fabricants de produits alimentaires après prise en compte des différences imputables au transport.

Les fournisseurs d'intrants, les entreprises de fabrication et de distribution de produits alimentaires détiennent souvent des parts de marché considérables et il se peut que certains de ces marchés ne se soient pas en situation de concurrence parfaite. Les intervenants sur des marchés de concurrence imparfaite ont plusieurs possibilités pour réagir à des changements de la situation économique. Par une organisation oligopolistique ou monopolistique de la production, des stratégies de fixation des prix et de ventes, ces entreprises peuvent améliorer leur possibilité d'acquiescer une rente de situation et s'approprier une part importante des avantages liés à l'intervention de l'État dans le domaine agricole. Cela peut permettre à certaines industries d'amont ou d'aval d'être mieux à même que les agriculteurs de maximiser les bénéfices ou de minimiser les pertes résultant de la politique d'aide à l'agriculture. Au sens plus large, les fournisseurs

d'intrants peuvent aussi comprendre des détenteurs non agricoles de matériel utilisé dans l'agriculture. Dans la mesure où les prix de location de ces facteurs s'ajustent à l'évolution de leur demande induite par la politique de soutien, on peut enregistrer des déperditions de revenu au profit de ces détenteurs non agricoles de capital fixe. Cet élément particulier des déperditions distributives est particulièrement important dans des pays où la part de ces facteurs détenus en propriété par les agriculteurs est relativement faible.

Le soutien à l'agriculture dans une économie ouverte peut influencer sur le volume net des échanges du pays et sur les prix du marché mondial. Les termes de l'échange du pays peuvent évoluer, provoquant ainsi des transferts transnationaux de revenus. Ces transferts peuvent revêtir la forme de flux en provenance ou à destination du pays soutenant son agriculture, selon la situation des échanges nets du pays et le type d'instrument d'action utilisé. L'ampleur des transferts transnationaux de revenu dépend de la taille du pays et peut être négligeable si le pays est un petit producteur, un petit consommateur du produit bénéficiant d'un soutien ou si ses échanges portant sur ce produit sont limités. Conformément à la définition élargie de l'efficacité de transfert, les transferts transnationaux de revenus sont considérés comme un aspect négatif de la politique de soutien, quel que soit le sens dans lequel le transfert de revenu s'effectue.

Pour diverses raisons, la population-cible de la politique de soutien peut n'être constituée que par un sous-groupe d'agriculteurs. Les critères d'identification de cette population-cible peuvent être constitués par certaines caractéristiques physiques, économiques ou financières de l'exploitation ou de la famille exploitante, ou par un comportement particulier considéré comme souhaitable de la part de l'agriculteur. Dans ce cas, l'utilité d'une mesure d'acheminement de l'aide au sous-groupe d'agriculteurs visé peut être intéressante du point de vue de l'efficacité de transfert.

Les coûts économiques de la politique de soutien

Les coûts économiques de la politique de soutien ont une dimension tant nationale qu'internationale. Du point de vue national, il y a les pertes sèches de production et de consommation, le coût économique de la fiscalité et les coûts de distorsion provoqués par l'utilisation de ressources pour la gestion du programme. Les coûts économiques dans les autres pays résultent des distorsions des prix du marché mondial.

Les pertes sèches de production et de consommation ont été longuement évoquées précédemment. La perte sèche de production résulte de l'utilisation de ressources dans la production des biens bénéficiant de l'aide qui auraient pu être utilisées de façon plus productive dans d'autres activités économiques. La perte sèche de consommation est due aux distorsions des prix relatifs à la consommation. Les pertes sèches intérieures du côté du producteur et du côté du consommateur constituent

probablement les éléments de l'efficacité de transfert qui ont le plus retenu l'attention des précédentes études.

Dès lors que la politique de soutien va de pair avec des dépenses de l'État, on enregistre des coûts économiques de la fiscalité, dans la mesure où ces dépenses sont financées pour une large part par les recettes fiscales et où la fiscalité est une source de désincitation sur le marché du travail et induit d'autres distorsions économiques. Si l'on procède à une imputation des coûts économiques de la fiscalité pour chaque unité de dépense publique, l'efficacité de transfert des programmes de soutien comportant des coûts élevés pour le contribuable se trouve plus affectée que celle d'autres programmes comportant peu ou pas de dépenses de la part de l'État.

Le type de fiscalité existant dans un pays constitue un déterminant important des coûts économiques de la fiscalité. On observe des différences substantielles selon les pays quant au niveau global du poids de la fiscalité ainsi qu'à la structure de la fiscalité. Certains pays tirent l'essentiel de leurs recettes fiscales de l'impôt sur le revenu alors que d'autres s'appuient plus sur les taxes sur les ventes ou sur la TVA. Par-delà ces différences dans les régimes fiscaux existants, l'introduction d'un impôt nouveau peut changer l'origine des recettes fiscales marginales d'un pays. Par exemple, si un pays dans lequel les ressources de l'État découlent principalement de l'impôt sur le revenu, introduit une nouvelle taxe sur les ventes, la recette fiscale marginale peut provenir de la taxe sur les ventes et non pas de l'impôt sur le revenu. Les instruments fiscaux introduisent des distorsions des signaux du marché de différentes façons. Les taxes sur les ventes et la TVA, par exemple, affectent le revenu des ménages, mais aussi les prix relatifs à la production et à la consommation. L'impôt sur le revenu provoque quant à lui des distorsions des valeurs relatives du travail et des loisirs pour les particuliers soumis à cet impôt. Il en résulte que la réaction de l'offre de travail à l'évolution du taux d'imposition constitue un déterminant essentiel des coûts de distorsion induits par un impôt sur le revenu. Un prélèvement sur la masse salariale modifie le coût relatif de la main-d'œuvre dans la production et peut aboutir à une distorsion du dosage des facteurs.

Les coûts de gestion des programmes ont été précédemment classés dans les déperditions distributives parce qu'elles se traduisent par la création de revenus pour des groupes extérieurs à la population-cible. Toutefois, une partie des coûts administratifs constitue une perte de revenu réel. Cette perte correspond aux paiements nécessaires aux services administratifs en sus de ce que les ressources utilisées pour ces services rapporteraient en l'absence de programmes de soutien. Le coût de gestion des programmes en termes de revenu réel est mesuré de façon conceptuelle à partir de la courbe de l'offre de services administratifs et son ampleur est directement liée au total des coûts administratifs.

Certaines composantes de l'efficacité de transfert varient en importance durant la période considérée. Pour certaines mesures, les coûts d'application du programme peuvent être très élevés dans l'immédiat, mais peuvent baisser sensiblement lorsqu'ils sont répartis sur un certain nombre d'années. Dans ce cas, la durée du soutien devient un déterminant des pertes de transfert moyennes. La durée du soutien est aussi importante pour les pertes sèches intérieures de production (à long terme l'offre devient plus élastique) et les déperditions au profit de détenteurs non agricoles de biens d'équipement essentiels (les avantages du programme tendent à être capitalisés dans les prix de ces facteurs de production). A long terme, des facteurs tels que les inventions techniques (notamment la biotechnologie) et les pressions en faveur de l'ajustement résultant de l'évolution macro-économique peuvent affecter l'ampleur des pertes de transfert. Le progrès technique, qui constitue lui-même un déterminant important du revenu agricole, peut renforcer ou réduire l'efficacité de l'aide de l'État à l'agriculture. En revanche, le soutien à l'agriculture peut influencer sur l'orientation du progrès technologique. L'interaction entre le soutien à l'agriculture et les facteurs affectant la structure de la production agricole ne peut être évalué que dans un cadre d'analyse dynamique.

III - L'EVALUATION DE L'EFFICACITE DE TRANSFERT

Pour pouvoir estimer l'efficacité de transfert des mesures de soutien, il est indispensable d'étudier les facteurs ayant une incidence sur l'importance des déperditions distributives ou des coûts économiques liés à la politique de soutien. Nous examinerons brièvement ci-dessous quelques-uns des principaux facteurs impliqués.

Les déterminants de l'efficacité de transfert

Les facteurs qui déterminent l'ampleur des pertes de transfert sont nombreux, divers et difficiles à classer. Certains facteurs affectent simultanément plusieurs éléments de l'efficacité de transfert, alors que d'autres sont liés à un type particulier de perte de transfert. Certains facteurs peuvent être pertinents pour un large éventail d'instruments d'action, d'autres pour quelques uns seulement. Certains sont facilement quantifiables, d'autres sont plus difficiles à évaluer.

L'importance du transfert souhaité au profit des agriculteurs est l'un des principaux déterminants de l'efficacité de transfert. En règle générale, les pertes s'accroissent avec l'importance du transfert et leur accroissement est plus rapide que celui de l'intensité de l'intervention. Les différentes politiques de soutien peuvent présenter des comportements différents à cet égard. Certaines politiques peuvent sembler relativement plus intéressantes dans le cadre d'une intervention de faible que de forte intensité, et vice versa. Le classement des politiques de soutien en fonction de leur efficacité

de transfert peut même se trouver inversé par des variations de l'importance du transfert.

Les élasticités de l'offre et de la demande du produit soutenu constituent des déterminants importants de l'ampleur des pertes de transfert. L'analyse des effets des paramètres de l'offre et de la demande sur l'efficacité de transfert a une longue histoire. Wallace (1962) affirmait que, pour une économie fermée, les quotas de production seraient relativement plus efficaces que les paiements compensatoires si l'élasticité de l'offre était importante et l'élasticité de la demande faible ; à l'inverse, les paiements compensatoires seraient plus efficaces en cas d'inélasticité de l'offre et d'élasticité de la demande par rapport aux prix. Si l'on est en présence d'une économie ouverte et suffisamment grande pour influencer les prix du marché mondial, les effets potentiels sur les termes de l'échange doivent être pris en compte dans les évaluations de l'efficacité des instruments d'action. L'ampleur de ces effets dépend, entre autres facteurs, des élasticités de l'offre à l'exportation ou de la demande à l'importation par les autres pays. Autre déterminant de l'efficacité de transfert des mesures de soutien, la part de la production exportée ou la part de la consommation interne importée par le pays accordant l'aide à l'agriculture : plus le marché intérieur est petit par rapport à la production ou à la consommation totale, moins il y a de marge de manoeuvre pour des transferts prélevés sur les consommateurs nationaux. En conséquence, l'efficacité comparée des mesures qui assurent le transfert de revenus au profit des agriculteurs par une augmentation des prix intérieurs à la consommation est affectée par la taille relative du marché intérieur.

Si un programme de soutien repose sur un instrument unique, un transfert net de revenu aux agriculteurs d'un montant donné nécessite que l'on fixe à un certain niveau à l'utilisation de l'instrument d'action. Souvent, les politiques de soutien recourent à deux instruments ou plus et il peut y avoir de nombreuses combinaisons possibles de réglages des instruments pour obtenir le transfert souhaité. Pour une situation donnée, il existe une combinaison particulière d'instruments qui présente la plus forte efficacité de transfert. Si l'on procède à une application sous-optimale d'une combinaison d'instruments, c'est l'efficacité de transfert de cette politique qui en subit les conséquences. Or, comme les paramètres de l'économie de marché sont susceptibles de changer en permanence, la facilité avec laquelle le réglage des instruments d'action peut être ajusté pour rester optimal devient un facteur pertinent pour l'efficacité de transfert.

Ainsi qu'il a déjà été mentionné, la part de l'incidence sur l'efficacité de transfert. En effet, lorsque la part d'un pays dans les importations ou les exportations mondiales est suffisamment importante pour que les variations du volume de ses échanges aient des répercussions sur les cours mondiaux, l'efficacité de transfert sera réduite si les formes de soutien utilisées influent sur le volume des échanges. C'est ainsi que pour obtenir

une hausse donnée des prix intérieurs par rapport aux cours mondiaux, un pays exportateur net devra augmenter ses subventions à l'exportation, et un pays importateur net devra relever ses droits de douane, car ces mesures ont une incidence sur les cours mondiaux. Les évaluations strictement nationales de l'efficacité de transfert auraient intérêt à prendre en compte ces effets sur les prix. En conséquence, si l'on considère l'efficacité de transfert dans une perspective mondiale, il faut prendre en compte non seulement les facteurs intérieurs d'inefficacité engendrés par les mesures de soutien, mais également les répercussions internationales des politiques nationales de soutien à l'agriculture en termes de transferts (positifs ou négatifs) en provenance des autres pays et vers ceux-ci, ainsi que des pertes d'efficacité qui y sont liées.

Les déperditions vers les industries en amont et en aval

Parmi les déterminants les plus importants des déperditions distributives de la politique de soutien, on trouve les relations entre la production agricole et les industries d'amont et d'aval. En amont, ces relations sont caractérisées par la part des intrants achetés par les agriculteurs dans le coût de la production agricole, les structures de coût dans le cadre desquelles les intrants sont produits, le nombre d'entreprises de fourniture d'intrants et la forme de concurrence qui existe dans ce secteur. Plus la part des intrants achetés est grande, plus leurs prix réagissent à la demande d'intrants ; en outre plus le nombre d'entreprises fournissant des intrants est faible et plus il y a de chances que les industries en amont bénéficient des aides à l'agriculture. Les relations avec les industries en aval se caractérisent par des paramètres comme la part du produit agricole dans la valeur du bien de consommation finale, l'ampleur de la substitution des facteurs dans la fabrication et la distribution des produits alimentaires, l'élasticité des achats de facteurs (autres que la denrée agricole brute) utilisés dans ces industries par rapport à l'offre, l'élasticité aux prix de la demande finale et la structure du secteur et son comportement en matière de concurrence.

Pour rendre pleinement compte des relations verticales dans la chaîne agro-alimentaire, il faudrait disposer d'informations sur tous ces paramètres. Or, elles sont difficiles à obtenir dans la mesure où l'on dispose de moins de statistiques officielles sur les industries en amont et en aval que sur la production agricole, marquée depuis fort longtemps par l'intervention de l'État. En outre, certains secteurs, comme la fabrication de produits alimentaires, sont très hétérogènes en termes d'organisation économique et de technologies utilisées. Les informations sur le comportement des entreprises sont encore plus difficiles à obtenir que les statistiques sur le nombre d'entreprises, les parts de marché et les parts des facteurs, ainsi que les élasticités. Il apparaît très largement que, dans de nombreux pays de l'OCDE, une poignée d'entreprises exerce un rôle dominant dans les secteurs en amont et en aval de l'agriculture. Des éléments

permettent également de penser que certaines de ces industries sont en proie à des surcapacités persistantes. Toutefois, conclure à un comportement oligopolistique des entreprises à partir de la concentration des parts de marché, ou à une concurrence monopolistique à partir de surcapacités risque de prêter à controverses.

Néanmoins, les relations dans le secteur agro-alimentaire sont complètement négligées par l'analyse de l'efficacité de transfert qui n'établit de distinctions qu'entre les agriculteurs, les consommateurs et les contribuables. Dans ces conditions, il faut peut-être établir une distinction entre les agriculteurs, les entreprises de fabrication et de distribution et les fournisseurs commerciaux d'intrants agricoles dans la mesure où chacun de ces groupes peut s'adjuger une partie des rentes créées par le soutien à l'agriculture. Une telle approche démontre la façon dont les déperditions distributives au profit des industries en amont et en aval et le comportement stratégique de ces industries peuvent influencer sur la part du transfert effectivement perçue par les agriculteurs. Les résultats d'une telle approche indiquent que l'aide à l'agriculture peut produire des effets sensibles de revenu sur les industries en amont et en aval et que ces effets peuvent différer selon l'instrument d'action utilisé (Maier, 1993).

Les coûts économiques de la fiscalité

Du point de vue conceptuel, on peut calculer les coûts économiques de la fiscalité liés à une politique d'aide en multipliant des dépenses budgétaires nettes consacrées au soutien par le coût de distorsion par unité de recette fiscale exprimée en termes monétaires. Dans les pays de l'OCDE, les dépenses budgétaires consacrées au soutien à l'agriculture représentent entre un et cinq pour cent du budget total de l'État OCDE (1992a). Les augmentations des budgets de l'agriculture peuvent être financées par des alourdissements relativement modérés des taux d'imposition en vigueur tandis que les diminutions des budgets de l'agriculture permettraient aux gouvernements de réduire légèrement les taux d'imposition. En conséquence, le coût marginal des fonds publics donne une approximation raisonnable du coût unitaire des recettes fiscales dans le contexte de l'aide à l'agriculture.

Le coût marginal des fonds publics est défini comme étant égal à un plus le coût en termes de revenu réel d'une augmentation d'une unité des recettes fiscales. Même si les estimations du coût marginal des fonds publics abondent dans les travaux de recherche, ces estimations sont non seulement d'ampleurs très différentes, mais encore leurs fondements théoriques et méthodologiques restent sujets à controverses. Quant aux estimations du coût marginal de la fiscalité, elles varient de moins de un à plus de sept, selon la structure de la fiscalité du pays, l'origine de la recette fiscale marginale et, le cas échéant, aussi de la façon dont cette recette est dépensée (Cf. par exemple, Hansson, 1984 ; Browning, 1987 ; Ballard, 1988, Hagemann et al., 1988). Pour les États-Unis, la

majorité des estimations du coût marginal des fonds publics s'inscrivent dans l'intervalle de 1,2 à 1,5 (Alston and Hurd, 1990).

Les différences de structure de la fiscalité selon les pays portent sur le niveau global de la fiscalité ainsi que sur la composition des recettes fiscales par instrument fiscal. Selon des estimations récentes, la part du total des recettes fiscales dans le PIB des pays de l'OCDE se situe entre 30 et 57 pour cent. Les Etats-Unis, l'Australie, la Suisse et le Japon sont proches de 30 pour cent, tandis que la Suède, le Danemark, la Norvège et les Pays-bas sont proches de l'autre extrémité de cette fourchette (OECD, 1992b).

L'impôt sur le revenu constitue la plus importante source de recettes fiscales dans plusieurs pays : sa part est ainsi de plus de 50 pour cent du total des recettes au Danemark, en Nouvelle-Zélande, en Australie et en Finlande. Par comparaison, la France tire moins d'un cinquième de ses recettes fiscales totales de cet impôt. Les prélèvements de sécurité sociale représentent près de la moitié des recettes fiscales de la France et un tiers ou plus aux Pays-Bas, en Allemagne, en Autriche et en Suisse. Les taxes sur les salaires et les taxes foncières revêtent moins d'importance, même si ces dernières atteignent 10 % aux Etats-Unis et sont proches de ce pourcentage au Canada, au Japon, en Australie et au Royaume-Uni. Les taxes sur les ventes et la TVA sur les biens et services sont le principal instrument fiscal en Grèce, au Portugal et en Norvège. Au contraire, au Japon, aux Etats-Unis et en Suisse, les taxes sur les biens et services représentent moins d'un cinquième des recettes de l'Etat. Dans la mesure où des différences de poids global de la fiscalité et de composition des instruments fiscaux affectent le type et l'ampleur des distorsions créées par la fiscalité, le coût marginal des fonds publics peut varier sensiblement d'un pays à l'autre.

Un autre problème pour évaluer les coûts économiques de la fiscalité réside dans les différences d'affectation des recettes fiscales pour l'économie. Cette question peut être importante dans le contexte de l'aide à l'agriculture, dans la mesure où les transferts de l'Etat au profit des agriculteurs représentent une façon particulière de dépenser les recettes fiscales. La fiscalité crée des distorsions entre les activités qui sont soumises à l'impôt et celles qui ne le sont pas. Si l'on considère par exemple le cas de l'impôt sur le revenu, cet impôt modifie les valeurs relatives du travail et des loisirs² pour le contribuable. En conséquence, on assiste à une substitution du travail par les loisirs et à une diminution de l'offre de main d'oeuvre ainsi que du revenu global de l'économie.

L'impôt produit aussi un effet sur le revenu qui a trait à la modification de l'offre de main-d'oeuvre

induite par le contribuable en réaction à la baisse de revenu provoquée par l'impôt. Pour de nombreuses catégories de main-d'oeuvre, cet effet peut être positif, en ce sens que les particuliers accroissent l'offre de main-d'oeuvre dans l'économie afin de compenser leur perte de revenu. Cet effet de revenu peut augmenter le revenu réel cumulé de l'économie et donc l'assiette de l'impôt. L'effet global d'un impôt sur le revenu sur l'assiette de l'impôt et sur le revenu cumulé dépend de l'ampleur relative de la substitution et de l'effet sur le revenu induit par l'impôt.

Les estimations du coût marginal des fonds publics reposent souvent sur l'hypothèse discutable selon laquelle les fonds prélevés par l'impôt se trouvent d'une façon ou d'une autre retransférés au contribuable. Ces estimations compensées par le revenu du coût marginal des fonds publics ne mesurent que l'effet de substitution de l'impôt. Toutefois, certains économistes pensent que les estimations compensées par le revenu du coût marginal des fonds publics ne sont adaptées qu'aux cas où les recettes fiscales sont affectées à des biens et services qui constituent des substituts parfaits du revenu après impôt et qui "compensent" donc la perte de revenu imputable à la fiscalité pour le contribuable. Si les fonds publics sont affectés à des biens publics indépendants³ comme la défense ou l'aide à l'étranger, les contribuables peuvent ne pas trouver de compensation à leur perte de revenu et cet effet produit sur le revenu par l'impôt doit être pris en compte dans le calcul du coût marginal des fonds publics (Hansson, 1984 ; Ballard and Fullerton, 1992). Les estimations du coût marginal des fonds publics qui prennent en compte l'effet sur le revenu de l'impôt en plus de l'effet de substitution aboutissent généralement à des résultats inférieurs à ceux qui ne mesurent que l'effet de substitution. Dans le cas de l'aide à l'agriculture, les recettes fiscales ne sont jamais rendues au contribuable ordinaire pas plus qu'elles ne sont affectées à un bien public indépendant. Cela pose la question de savoir quelles sont les différentes méthodes d'estimation du coût économique de la fiscalité qui conviendraient le plus à l'analyse de l'efficacité de transfert.

Un des effets les plus importants des coûts économiques de la fiscalité réside dans la diminution de l'efficacité de transfert quand les systèmes de soutien reposent sur un financement par les contribuables (soutien direct des revenus, par exemple), et ceci malgré les avantages potentiels que présentent ces méthodes en matière d'amélioration du ciblage, et le faible niveau de leur incidence sur les échanges et les prix internationaux. Une des principales questions qui se posent est de savoir si les facteurs d'inefficacité imputables à la fiscalité pourraient être comparables à ceux engendrés par les mesures, telles que le soutien des prix, qui se fondent essentiellement sur un financement par les

2 Les deux utilisations de la main-d'oeuvre envisagées ici sont le travail rémunéré et les loisirs. Le travail non-rémunéré dans le cadre d'une production domestique est considéré comme relevant des loisirs.

3 Un bien public indépendant est un bien dont l'utilité sociale est indépendante de la consommation de biens et de loisirs par les ménages et qui n'affecte donc pas les choix des individus en matière de travail et de loisirs.

consommateurs. Comme les avis des économistes sur le coût marginal de la fiscalité restent divergents, il est difficile de répondre à cette question de manière catégorique. Ce qui est certain, c'est que, indépendamment de la forme de soutien à laquelle on a recours, le transfert de revenu opéré entre certaines catégories sociales et les agriculteurs se traduit par un coût pour les pays responsables de ces transferts. Cette constatation conforte la thèse selon laquelle, même si la forme de soutien est modifiée afin de réduire les distorsions et d'affiner le ciblage des transferts, le niveau global de soutien devrait également être progressivement abaissé de manière à favoriser la croissance économique et accroître la prospérité nationale.

CONCLUSIONS

On a affirmé que l'analyse de l'efficacité de transfert de l'aide à l'agriculture ne pouvait pas être séparée du contexte dans lequel elle s'inscrit. Confiner le champ de l'analyse de l'efficacité de transfert, comme on le fait souvent, aux coûts de distorsions induits dans le pays engagé dans la politique de soutien revient à adopter une conception trop étroite de l'efficacité de transfert pour servir utilement de référence aux décisions des autorités. Une conception plus adaptée pourrait consister à tenir compte des effets de répartition des instruments d'action dans le pays intervenant comme dans d'autres pays et à prendre pleinement

en considération les origines des pertes de revenu réel provoquées par l'aide à l'agriculture.

A titre de point de départ pour une analyse plus complète, on proposera une décomposition de l'efficacité de transfert en différents éléments organisés dans les deux catégories que sont les coûts économiques et les déperditions distributives. Au lieu d'aspirer à mettre au point un indicateur unique d'efficacité de transfert qui offre une réponse à tous les problèmes, l'analyse de l'efficacité de transfert que l'on appliquera doit adopter une démarche élément par élément. On pourrait procéder à un classement des différents instruments d'action par rapport à chaque composante de l'efficacité de transfert et, lorsque les quantifications sont possibles, on pourrait calculer des indicateurs partiels. Ces classements permettraient, pris collectivement, d'obtenir une évaluation multidimensionnelle de l'efficacité de transfert.

Les quelques estimations empiriques existantes montrent combien il est essentiel d'entreprendre une telle évaluation. Même si ces estimations ne retiennent toutes les déperditions distributives et les pertes d'efficacité liées aux mesures de soutien, elles indiquent toutefois que souvent, l'efficacité de transfert des mesures de soutien à l'agriculture pourrait être de 40 % ou moins (Blandford, 1990). Aussi l'étude approfondie de l'efficacité de transfert devrait-elle constituer une contribution utile à la discussion politique de la réorientation du choix des instruments d'aide à l'agriculture.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ALSTON, J.M. and BRIAN H. HURD (1990). - Some Neglected Social Costs of Government Spending in Farm Programs, *American Journal of Agricultural Economics* 72: 149-56.

BALLARD, C.L. (1988). - The Marginal Efficiency Cost of Redistribution, *American Economic Review* 77: 11-23.

BALLARD, C.L. and D. FULLERTON (1992). - Distortionary Taxes and the Provision of Public Goods, *Economic Perspectives* 6: 117-31.

BLANDFORD, D. (1990). - The Cost of Agricultural Protection and the Difference Free Trade Would Make, in: Sanderson, F.H. (ed.), *Agricultural Protectionism in the Industrialized World, Resources for the Future*, Washington, D.C.

BROWNING, E.K. (1987). - On the Marginal Welfare Cost of Taxation, *American Economic Review* 78: 1019-1033.

CAHILL, C. and W. LEGG (1989/90). - Estimation of Agricultural Assistance Using Producer and Consumer Subsidy Equivalents: Theory and Practice, In: *Modelling the Effects of Agricultural Policies, OECD Economic Studies*, No. 13.

GARDNER, B. (1983). - Efficient Redistribution through Commodity Markets, *American Journal of Agricultural Economics* 65: 225-34.

HAGEMANN, R.P., JONES, B.R. and R.B. MONTADOR (1988). - Tax Reform in OECD Countries: Motives, Constraints and Practice, *OECD Economic Studies*, No. 10: 185-226.

HANSSON, I. (1984). - Marginal Cost of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures, *Scandinavian Journal of Economics* 86: 115-30.

MAIER, L. (1993). - *The Costs and Benefits of U.S. Agricultural Policies with Imperfect Competition in Food Manufacturing*. New York & London: Garland Publishing.

OECD (1992a). - *Politiques, marchés et échanges agricoles: Suivi et perspectives 1992*. Paris.

OECD (1992b). - *Statistiques des recettes publiques des pays Membres de l'OCDE 1965-1991*. Paris.

OECD (1993). - *Politiques, marchés et échanges agricoles: Suivi et perspectives 1993*. Paris.

WALLACE, T.D. (1962). Measures of Social Costs of Agricultural Programs, *Journal of Farm Economics* 44: 580-94.