



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.

Efficacité, stabilité, équité : une nouvelle perspective pour les revenus agricoles en Europe

Mr Jean-Marie Boisson

Citer ce document / Cite this document :

Boisson Jean-Marie. Efficacité, stabilité, équité : une nouvelle perspective pour les revenus agricoles en Europe. 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. 218-223;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1994.4651>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1994_num_220_1_4651

Fichier pdf généré le 08/05/2018

CONCLUSION DE LA SESSION

EFFICACITE, STABILITE, EQUITE : UNE NOUVELLE PERSPECTIVE POUR LES REVENUS AGRICOLES EN EUROPE

Jean-Marie BOISSON - Professeur de Sciences Economiques - Montpellier I

Efficacité, stabilité, équité : c'est le titre du rapport présenté par Tommaso Padoa-Schioppa à la Commission des Communautés en Septembre 1988 sur l'évolution du système économique de la Communauté européenne. Ce rapport reprend par là, la célèbre trilogie proposée par Richard Musgrave⁽¹⁾ pour fonder les politiques économiques et fournir les bases d'une Économie publique composée de trois *branches* : *branche* de l'allocation, *branche* de la répartition et *branche* de la stabilisation.

C'était une idée originale de reprendre cette trilogie pour examiner et caractériser l'évolution des revenus agricoles. Il est donc tentant de l'approfondir quelque peu, à la lumière de ce qui s'est échangé comme idées et comme analyses au cours de la session. On constatera que cette trilogie, et plus spécialement la dichotomie théorique entre *sphère* de l'allocation des ressources et *sphère* de la répartition -pour reprendre la terminologie de l'équilibre général- a pesé d'un poids très lourd, sur les nouvelles orientations de la Politique Agricole Commune, et le bouleversement qui en est résulté dans les mécanismes fondamentaux de la politique agricole commune.

Ce *détour de production* analytique permettra ensuite de rassembler les analyses et les discussions présentées autour de deux principaux thèmes :

- le premier est le plus classique : c'est celui de l'évolution générale des revenus agricoles durant la période s'étendant des années 1960 (le début de la PAC) à nos jours, et le remplacement de ces revenus dans l'ensemble des revenus ;

- le second thème est plus circonscrit. Il est aussi plus conjectural et prévisionnel : il s'agit des conséquences prévisibles ou possibles de la réforme de la PAC sur les revenus, ce qui constitue évidemment la question centrale de l'actualité économique agricole⁽²⁾.

En conclusion se pose alors une question que l'on peut formuler en utilisant un terme tout à fait à la mode. Cette réforme de la PAC, qui s'inscrit dans une problématique théorique très précise (aussi bien que dans des contraintes politiques aussi nettes) est-elle une réforme *soutenable*, au sens que l'on emploie désormais pour qualifier tout aussi bien la croissance, l'exploitation des ressources naturelles ou la production agricole ?

* * *

La trilogie de Musgrave reprend donc la dichotomie de l'analyse de l'équilibre général (et de l'optimum). Elle distingue ce qui relève de l'allocation des ressources productives aux différents usages (intermédiaires et finals) et qui doit être déterminé par des considérations d'efficacité, et ce qui relève de la répartition des revenus (et des droits sur les biens) qui dépend d'une distribution initiale donnée des ressources primaires et de considération d'équité ou de justice sociale⁽³⁾, autorisant des redistributions de revenus par l'impôt et des transferts indépendants de l'activité productive.

¹ R.. Musgrave : The Theory of Public Finance, a study in Public Economy, New-York, Mc Graw-Hill, 1959.

² Intervenant en conclusion d'une session très dense, l'auteur s'était autorisé une certaine liberté de ton parfois un peu provocante. En l'atténuant quelque peu, l'auteur conserve cette humeur et prie le lecteur de l'en excuser.

³ On n'entrera pas dans une discussion sur la distinction entre les deux termes, telle qu'elle semble se dégager de la littérature spécialisée.

Cette coupure méthodologique, qui repose sur une sociologie parétienne très *agnostique* en matière de justice sociale, est le modèle de référence de l'économiste libéral, qu'il soit conservateur ou social-démocrate, et qu'il s'en tienne à une stricte équité compensatrice ou qu'il mette plus ou moins fortement l'accent sur le volume nécessaire des transferts dans la sphère de la répartition.

Musgrave ajoute à cette dichotomie d'origine néo-classique le souci de la stabilisation, qui fait référence à une approche macro-économique (et d'inspiration Keynésienne) et plus récente, qui vient tempérer la dichotomie précédente et, dans certains cas, brouiller les perspectives dans la mesure où la stabilisation peut se justifier aussi bien en termes d'efficacité (pallier des pertes d'avantages collectifs dus à des sur-réactions individuelles à la conjoncture) qu'en termes d'équité (assurer le maintien ou même l'existence de certains revenus).

Reprenons les trois perspectives et essayons d'analyser leur poids implicite ou explicite dans la définition des politiques agricoles.

1 - La perspective agricole de l'efficacité est celle de l'allocation optimale des ressources qui va justifier des politiques d'interventions essentiellement axées sur la production.

En termes d'allocation des ressources, les jugements portés sur les politiques agricoles vont se fonder en premier lieu sur des considérations de *coût d'opportunité* des facteurs de production : ainsi les politiques soutenant les revenus agricoles par les prix (l'essentiel de la PAC jusqu'ici) ont toutes chances de mésallouer de façon durable les facteurs de production. L'existence de ces coûts d'opportunités est indéniable mais pas toujours aussi évidente qu'il est prétendu : on saisit le coût d'opportunité du capital alloué à l'agriculture alors qu'il pourrait être utilisé ailleurs, mais que penser, dans les circonstances actuelles, du coût d'opportunité de la main-d'oeuvre ? Quelle terre agricole peut résister à une pression foncière urbaine du point de vue de sa valorisation ? Les analyses *académiques* prennent dans ce domaine une allure un peu *surréaliste* : qu'apporterait en effet, un surcroît de main d'oeuvre, *libéré* de l'agriculture, dans un contexte de chômage généralisé dans tous les secteurs susceptibles d'en bénéficier, ou un hectare de moins consacré à la production agricole quand on paye les agriculteurs pour *geler* leurs terres.

En revanche, on peut se placer dans une perspective un peu différente qui consiste à juger de l'efficacité de la politique agricole par rapport à l'objectif de soutien des revenus. La question devient alors "Combien faut-il faire payer de dollars (Ecus, ou yens) supplémentaires au contri-

buable et/ou au consommateur pour assurer un dollar (Ecu ou yen) de revenu au producteur ? (4).

La conclusion en est régulièrement la même : il convient de limiter les distorsions et de compenser le cas échéant la suppression des soutiens au prix par des transferts directs de revenus : le terme de *découplage*, qui est apparu dans la littérature il y a moins d'une dizaine d'années, est symbolique de cette attitude (5).

Un deuxième domaine est désormais évoqué à propos de l'allocation des ressources et prend un relief particulier dans cette perspective : il s'agit de la production d'externalités et de biens d'intérêt collectif par l'activité agricole : l'entretien de l'espace, la production de paysage, d'un côté, les pollutions diffuses diverses de l'autre, échappent aux mécanismes régulateurs des marchés. La lutte contre les *déséconomies externes* fera probablement l'objet de mécanismes d'internalisation progressifs. Plus difficile à analyser est la production de biens collectifs (aménités environnementales) dont les utilités individuelles s'ajoutent les uns aux autres, au lieu de s'égaliser entre elles pour former un prix et une base de création de revenus, qui devront être mis en relation avec d'autres éléments que la production agricole elle-même [*].

2 - La perspective de l'équité est celle de la répartition des revenus et plus spécifiquement le choix systématique effectué par les politiques agricoles dans les pays industriels d'assurer une redistribution puissante de transferts en faveur de l'agriculture. Comment peut-on justifier ou plus simplement expliquer cette masse de transfert ?

C'est à ce propos que peut être évoqué un autre instrument de l'économie publique : la fonction d'utilité collective [**]. Tout se passe comme si les gouvernements, déterminés par leur désir d'être réélus, disposaient d'une fonction d'utilité, prenant en compte un certain nombre d'arguments plus ou moins explicités, sous diverses formes, par l'opinion publique ou par sa représentation. Sans vouloir être exhaustif on peut faire référence à quelques arguments majeurs dont on pourrait *tester* la portée actuelle ou l'effacement progressif.

4 C'est précisément l'argument de la communication de BLANDFORD. A la suite des analyses de Tyers et Anderson, de nombreux travaux se sont multipliés sur ce thème durant les sept ou huit dernières années. Si les résultats obtenus dépendent de bien des calculs et des simplifications, les signes et les ordres de grandeur semblent désormais acceptés.

5 De la même façon que ceux d'Equivalents Subvention au Producteur : ESP, dans un registre un peu différent, mais très connexe, celui de la comparaison des politiques agricoles au sein du GATT.

[*] voir à ce propos les communications de MADELIN et de VERON.

[**] voir la communication de GUYOMARD-MAHE-MUNK-ROE.

Ainsi en est-il de l'aspect fondamental et stratégique du besoin auquel répond l'agriculture : le besoin alimentaire. L'argument d'*autosuffisance alimentaire* pour assurer la sécurité des approvisionnements obtient traditionnellement un écho psychologique favorable. C'est certes une condition suffisante mais non nécessaire, en revanche il ne peut pas justifier les subventions à l'exportation.

De même l'aspect *entreprise individuelle* de l'exploitation agricole (presque toujours familiale) ne pose pas les problèmes de revenus de l'agriculteur dans les mêmes termes que ceux du salarié et, a fortiori, du chômeur. Sa situation s'apparente plutôt à celle d'un travailleur qui a produit et n'est pas (ou mal) payé. Bien entendu, la généralisation des aides directes et des transferts contribuera à modifier cette image, en même temps que la montée du nombre de chômeurs non indemnisés.

On n'a pas encore assimilé dans les grandes opinions publiques européennes (France, Allemagne), contrairement à ce qui se passe dans les pays du Nord, le soutien apporté à l'activité agricole (et de façon plus ou moins efficace à ses revenus) au traitement social du chômage et au soutien apporté aux chômeurs. On a pu comparer les soutiens financiers à l'agriculture, à ceux apportés à la SNCF, la RATP, voire même au secteur de la santé en général [*].

Un autre argument implicite ou explicitement évoqué est que l'agriculture et les agriculteurs ont fourni (et fournissent) le surplus nécessaire au développement économique industriel et urbain et qu'il s'est effectué une sorte de *captation* et de transfert vers l'aval (et la ville) des surplus et des gains de productivité, transferts matérialisés par les différences importantes dans les niveaux moyens de revenus monétaires.

D'une manière générale, mais d'une manière très variable selon les Etats membre de la Communauté, est donc acceptée l'idée que les agriculteurs ne reçoivent pas au travers des mécanismes de marché un niveau de revenu *paritaire*, eu égard à l'effort déployé en plus des services fournis dans l'entretien de l'espace rural.

A toutes ces considérations qui *modèlent* implicitement la fonction collective de préférence vient s'ajouter aux yeux de l'opérateur politique, le poids de la clientèle électorale que représentent les agriculteurs et le monde rural en général, très organisé et actif de ce point de vue. Ceci est connu.

La question qui se pose alors, est de savoir pourquoi on a le plus souvent préféré coupler les deux *branches* (allocation/répartition) en politique agricole, en préférant systématiquement les politiques d'aide par les prix aux politiques d'aide directe aux revenus ? Les arguments traditionnellement avancés pour expliquer cette préférence sont principalement les suivants : les

transferts par les prix fournissent d'eux-mêmes leur clef de répartition *objective*; ils ont, pour de multiples raisons très compréhensibles, la préférence des agriculteurs malgré les rentes différentielles qui en résultent; surtout, et ceci a été particulièrement important pour la mise en place de la PAC, l'essentiel du coût en est supporté par le consommateur, ce qui est évidemment moins transparent que des transferts budgétaires. On peut cependant considérer que les élasticités de demande, et -à court terme- d'offre étant très faibles, les transferts de surplus entre consommateurs et producteurs sont assez bons. Mais ils s'effectuent au détriment de tous les consommateurs (et de façon assez égalitaire, en somme, chacun n'ayant qu'un estomac), tandis qu'ils ne profitent pas de la même manière à tous les producteurs : c'est sur ce point précis que devraient jouer les considérations d'équité dans la répartition des revenus. C'est sur ce point que porte l'argument d'efficacité dans les transferts, évoqué plus haut.

La PAC se définit dans un contexte qui, bien que qualifié de communautaire, demeure international : ni le Conseil, ni la Commission ne disposent donc d'une souveraineté politique suffisante pour effectuer de réels choix politiques en matière de redistribution, et pour les rendre contraignants : l'exemple le plus clair en a été fourni par le vote de la réforme de la PAC, en mai 1992, où une alliance (que d'aucuns pourraient considérer comme contre nature) entre le Royaume-Uni et la France a *balayé* de la proposition Mac Sharry l'essentiel des mécanismes de modulation des aides proposés par la Commission.

3 - La perspective de la stabilité relie la problématique des revenus à celle du risque. L'agriculture et l'agriculteur sont particulièrement concernés puisqu'il s'agit d'une industrie *lourde* (capitalistique) menée dans des structures d'entreprises individuelles, petites ou très petites : le risque de défaillance (ou même de ruine) est toujours présent et fort. Il se conjugue à la volatilité naturelle des prix agricoles lorsqu'ils sont laissés aux forces du marché [*]. Dans ce domaine les politiques agricoles ont joué un rôle central, et c'est dans cette perspective que s'est originellement structurée la politique agricole commune, non seulement en vue de stabiliser les revenus des agriculteurs mais également pour assurer la sécurité des approvisionnements, et des prix *raisonnables* aux consommateurs. La stabilité, entendue ici pour l'essentiel comme une stabilité des prix, entraîne normalement une expansion de la production et une augmentation des revenus, sauf s'il s'agit de la stabilité d'un trend à la baisse des prix réels ne compensant pas les gains de productivité dus à l'apprentissage ou au progrès technique. Ce ne fut manifestement pas le cas pour la PAC. Le mécanisme d'encadrement des prix de marchés intérieurs (ou mécanismes des *deux prix*)

[*] communication de DELORD-LACOMBE.

[*] voir la communication de BOUSSARD.

aurait parfaitement pu remplir son office s'il n'y avait pas eu arbitrage systématique (du fait du Switch over, par exemple) en faveur de prix plus élevés que ne le justifiaient les gains de productivité et surtout les équilibres quantitatifs internes. Cette stabilité a été assurée par la PAC. Mais elle se heurte à la production désormais structurelle et systématique d'excédents.

Ces développements théoriques (voire *académiques* avec la nuance dubitative qui accompagne habituellement ce terme) correspondent cependant aux arguments sur lesquels se sont fondées les décisions majeures qui viennent d'être prises dans le cadre de la PAC et, ultérieurement celles qui correspondront aux négociations du GATT.

Ces décisions majeures traduisent une transformation profonde, sinon radicale, des principes mêmes de la PAC. Ce choix s'est clairement effectué en faveur d'une discipline des prix, même si elle est atténuée par des paiements compensatoires. La réforme s'est donc inspirée pour l'essentiel d'un motif d'*efficacité* : obtenir un *ajustement structurel* du secteur agricole européen en tâchant de diminuer sa production. Les paiements compensatoires prévus ne correspondent à des considérations d'équité que si on les considère sous l'angle de la justice compensatoire (à chacun selon sa production) plutôt que celui de la justice distributive, puisque presque tous les éléments de modulation proposés par la réforme Mac Sharry ont été gommés.

Il est maintenant nécessaire d'évoquer ce que la session a apporté comme analyses et résultats sur la *question de l'évolution des revenus agricoles* et de l'agriculture en général de manière à faire le point au démarrage de la réforme. On examinera ensuite ce que l'on peut prévoir des conséquences de la réforme sur les revenus.

Les questions abordées peuvent donc être réparties en deux groupes : d'une part les analyses portant de façon générale sur l'évolution des revenus agricoles et de leurs différentes composantes, et d'autre part les analyses plus spécialement consacrées à l'évolution des revenus dans le contexte de la réforme de la PAC.

Le premier groupe de contributions, le plus nombreux, effectue le point de la question et constitue donc une étape très bien venue dans la connaissance et l'analyse du secteur : il y avait longtemps qu'une telle accumulation d'informations et d'analyses n'avait été fournie sur ce thème. Ces contributions sont désormais à la disposition des lecteurs. Il s'agit simplement d'en sélectionner et d'en commenter quelques lignes de force.

La première porte sur l'évolution du niveau général des revenus agricoles : on retient globalement l'idée de jugements relativement nuancés, par rapport à l'objectif original des premières années de la PAC, la fameuse parité des revenus. Nul doute que les résultats obtenus en moyenne se situent bien en deçà. En revanche, si l'on se situe par rapport à ce

qui aurait pu être l'évolution normale des revenus compte tenu en particulier des nécessités de restructuration et d'agrandissement des tailles moyennes des exploitations -nécessités soulignées par Sicco MANSCHOLT dès 1968- les résultats observés sont moins négatifs qu'il n'y paraît à première vue [*].

Cette première constatation doit être liée à la deuxième grande ligne de force de ces analyses : c'est la constatation de la montée en puissance des transferts publics, d'origine européenne ou nationale, qui vont progressivement représenter l'équivalent de la moitié (ou plus) de la valeur ajoutée, et dans de nombreux cas l'équivalent de la totalité de cette valeur ajoutée, aide passant pour l'essentiel par le soutien des marchés et la contribution publique à la protection sociale, et de moins en moins par l'aide aux restructurations, tout au moins pour la France [**].

Au total, la politique agricole pratiquée au niveau européen et national a compensé dans une certaine mesure ce qui aurait été l'effet naturel d'une absence de politique ou les bouleversements qu'aurait pu introduire une plus grande ouverture à la concurrence internationale.

On confirme, par la même occasion des propositions qui ne sont pas spécialement originales mais qui s'appuient désormais -avec l'amélioration et l'homogénéisation de l'appareil statistique- sur des arguments quantitatifs solides : il s'agit par exemple du maintien des disparités de revenu créées par une politique de soutien des prix, de la part croissante prise par les revenus autres qu'agricoles, spécialement pour les catégories moyennes de revenus agricoles : désormais les opinions sont unanimes à accepter ou même à souhaiter le développement de ces revenus extérieurs [***]. Il se confirme enfin le succès -et désormais la nécessité- des mécanismes de type indemnités compensatoires pour les zones défavorisées [****] : il existe donc un *socle* de propositions à peu près admises pour lesquelles on dispose d'un argumentaire statistique solide.

Au total, en situation de crise, un certain nombre de disparités qui auraient pu être socialement très lourdes et très douloureuses (elles l'ont été à titre individuel) ont pu être *globalement* absorbées tant bien que mal. Cette évolution a donc été rendue relativement acceptable du point de vue social, mais elle a enfoncé l'agriculture européenne dans l'impasse économique d'excédents de production structurels maintenus par un soutien des prix à des niveaux trop élevés.

[*] comment le" montrent dans leurs communications BOURDON et BOURGEOIS.

[**] voir l'article de DELORD-HAÏRY-LACOMBE-deLAVILLOSOYE et celui de DELORME-PERRAUD.

[***] communication de BRANGEON-JEGOUZO.

[****] voir, en particulier, la communication de BAZIN.

La gageure de la réforme de la PAC consiste à sortir de cette impasse économique sans drame social, c'est-à-dire en assurant une stabilisation sinon une croissance des revenus : toutes les capacités analytiques -et modélisatrices- disponibles ont été mises à contribution, et ce fut indéniablement l'un des éléments *forts* de la session [*].

L'impression générale qui se dégage de ces différentes projections ou simulations est relativement rassurante : dans l'ensemble les résultats obtenus concluent à l'absence de très graves bouleversements dans les revenus, avec le maintien des disparités traditionnelles tant par région, que par taille ou par orientation des exploitations. Dans certains cas, les résultats sont même plutôt positifs, soit qu'ils augurent d'une légère augmentation des revenus, soit qu'ils concluent à un maintien des revenus là où ils auraient dû régresser si l'ancienne politique avait été maintenue (par exemple dans le cas de stabilisateurs *rigoureux*). Certaines simulations concluent même à certains résultats satisfaisant du point de vue de l'équité : les grandes cultures -et les *gros* des grandes cultures verraient le confort de leur situation s'atténuer tandis que les éleveurs, assez mal lotis dans les derniers développements de l'ancienne PAC, verraient leur situation s'améliorer ⁽⁶⁾.

Une telle unanimité est donc rassurante. Elle est également un peu suspecte. J'exprimerai ma circonspection au travers de ce que je nommerai l'effet *Pénélope* ⁽⁷⁾ : la Commission a préparé sa réforme -qui est très technique- avec soin. Elle a beaucoup consulté les experts et les modélisateurs de tous les pays, y compris le nôtre. Elle a commandé des simulations et enfin présenté ses propositions, évalué les montants compensatoires et leurs modalités d'application. Modèles et simulations sur les effets de la réforme se fondent sur les mêmes données et les mêmes chiffres : on peut donc craindre qu'ils fassent purement et simplement le chemin inverse, trouvant des résultats *a priori* prévisibles. C'est là une idée -et rien qu'une idée- assez intuitive et qui ne vaut que ce que valent les intuitions : pas grand chose tant qu'elles ne sont pas confirmées.

Aurait-on alors trouvé avec la réforme une bonne porte de sortie à la crise de la politique agricole ? En d'autres termes, la réforme de la PAC est-elle *sustainable*, c'est-à-dire tout à la fois, et avec les diverses acceptations de ces termes en français :

[*] voir les communications de LOYAT, de BLOGOWSKI-BOYER, de DESRIERS, de JAYET, de RAMANANTSOA-MATHIEU, de GUYOMARD-MAHE-MUNK-ROE, et de KROLL.

⁶ Soulignons que la réforme ne concerne pas du tout pour le moment les productions méditerranéennes comme les fruits et légumes ou la viticulture : dans l'ensemble la réforme porte directement sur moins de la moitié de la valeur de la production agricole finale. Mais la *contagion* de baisse du soutien des prix est inévitable, plus ou moins assortie d'une compensation.

⁷ Telle Pénélope tissant de jour et défaisant de nuit sa tapisserie en attendant le retour d'Ulysse.

soutenable (budgétairement) ? durable (politiquement) ? pérenne (économiquement) ?

Les simulations montrent -et la Commission l'a reconnu- que la réforme se traduira dans un premier temps par une croissance accrue du budget agricole. Ceci traduit le fait que la réforme correspond bien à une volonté profonde de modifier les mécanismes de la PAC. La Commission soutient que cette augmentation du budget sera passagère et que les effets de la réforme à moyen terme seront au contraire bénéfiques pour le budget.

Il demeure qu'à court terme, le choix des paiements compensatoires va faire apparaître, de manière bien plus transparente qu'autrefois, les transferts budgétaires entre pays : va-t-on assister alors à une sorte de *forfaitarisation* des volumes financiers attribués à chaque pays ? Il semble que ce soit la voie inéluctable compte tenu de l'extrême liberté laissée à chaque pays d'articuler les modalités de calcul des paiements compensatoires. Chacun a *optimisé* sans reculer devant la complexité. Devant ce foisonnement des imaginations et des procédures (auquel bien peu d'Etat membre ont su résister), peut-on raisonnablement penser que la Politique agricole restera commune, surtout si elle perd par ailleurs, sous les assauts du GATT, le dernier de ses éléments d'homogénéité, à savoir la préférence communautaire ? Faut-il en déduire que la Commission a d'ores et déjà accepté l'idée d'une re-nationalisation de la politique agricole qui n'aurait plus de commun que le nom, et les obligations du grand marché intérieur ?

Dans l'hypothèse (souhaitable) où il demeurerait une Politique agricole commune peut-on imaginer *ad infinitum* un maintien de transferts globaux entre Etats membres dont les justifications historiques s'estomperont progressivement ?

Dans l'hypothèse alternative d'une *re-nationalisation* plus ou moins poussée de la Politique agricole, la logique du marché commun veut que ce soit la politique des prix qui demeure commune (et probablement, désormais, fermement déterminée par les forces du marché ⁽⁸⁾), et que la politique de compensation devienne nationale (avec les mêmes types de discussion, à l'intérieur de la Communauté, que l'on constate actuellement au sein du GATT). Dans ces conditions est-il vraisemblable que l'on maintienne des paiements compensatoires aussi inégaux entre exploitations et, dont les montants, dans certains cas, paraîtront socialement peu acceptables.

Dans toutes les hypothèses, la pérennité de la réforme, au moins telle qu'elle se présente, pose bien des questions.

L'expérience américaine que l'on évoque pour justifier les modalités de la réforme n'est que très

⁸ Ce qui ne serait pas obligatoirement une solution défavorable à la France, à condition que la protection ou le tarif extérieur commun se maintienne.

partiellement convaincante. Le fait d'avoir à pratiquer ce type de mesures dans un contexte plurinational, et non national, comme aux Etats-Unis, est une hypothèque de plus sur le succès de la réforme.

Au niveau des agriculteurs enfin, la complexité des modalités de la réforme soulève de sérieux doutes quant à son applicabilité loyale et sa pérennité. Le calcul des compensations, dont les modalités pratiques laissées aux Etats ou même aux Régions (l'Italie a voté la suppression de son ministère de l'agriculture) se sont complexifiées à l'infini, la détermination des obligations de gel des terres, le contrôle de leur rotation, tout cela jette un doute sur la praticabilité de la réforme (quoi qu'on dise des progrès de la télédétection). La taille des formulaires à remplir, leur complexité, les risques

d'erreur confirment ces doutes. L'énorme volume de travail que cela va représenter pour instruire ces dossiers, les finaliser, aboutir aux paiements ne rassure pas.

Tout cela contribue à donner aux agriculteurs le sentiment que ce n'est plus l'effort sur le terrain, la compétence technique qui paient, mais plutôt l'aptitude à remplir des dossiers et à chasser des primes. Plus grave encore, la situation d'incertitude (et pas seulement de risque) dans laquelle on les place, les conduit, bien qu'ils en aient, à pratiquer des politiques *d'attente* qui mettent pratiquement en cause la réalisation de la réforme sur le terrain.