



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'intervention de l'État, équité et cohésion sociale

Mr Albert Simantov

Citer ce document / Cite this document :

Simantov Albert. L'intervention de l'État, équité et cohésion sociale. In: Économie rurale. N°226, 1995. pp. 47-49;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1995.4725>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1995_num_226_1_4725

Fichier pdf généré le 26/03/2019

Albert Simantov

L'intervention de l'État, équité et cohésion sociale

Dans le débat général sur les mécanismes régulateurs en matière économique, et plus parti-

culièrement en matière agricole, on a souvent tendance à opposer régulation par le marché et intervention de l'État. Très souvent, la première est identifiée à l'efficacité économique, alors que la seconde l'est à l'équité et à la cohésion sociale.

Ce discours, pour le moins simplificateur, appelle une série d'observations :

1. La régulation de l'économie agricole par le marché à l'état pur est une vue de l'esprit car elle n'existe nulle part au monde. Elle est toujours associée à une intervention des pouvoirs publics. De même, l'intervention de l'État ne couvre, et n'aspire pas à couvrir, l'ensemble des rouages de l'économie agricole. Il s'ensuit que l'opposition entre ces deux formes de mécanismes régulateurs ne reflète pas un débat sur le choix d'approches fondamentales en matière agricole. Depuis fort longtemps, il est généralement admis que le mécanisme de marché doit être modulé par l'intervention des pouvoirs publics et que, d'autre part, l'intervention de l'État, sans référence aucune au mécanisme régulateur du marché, est synonyme de rigidité et d'inefficacité.

2. Caractériser le mécanisme de marché par l'efficacité économique acquiert souvent dans la bouche de certains critiques un aspect péjoratif, en ce sens que l'efficacité économique serait génératrice de maux bien plus graves que ceux qu'elle est censée résoudre. On a l'impression, parfois justifiée, que le fonctionnement du marché à l'état pur provoquerait à court terme des tensions sociales et des disparités de revenus jugées insupportables. On oublie toutefois qu'équité et justice sociale à moyen et long termes ne peuvent être atteintes sans une utilisation hautement efficace des ressources disponibles, car ce dont il devrait s'agir n'est pas de répartir équitablement la médiocrité des ressources (pour ne pas dire la pauvreté), mais de répartir des ressources en abondance et en croissance.

3. En revanche, considérer que l'intervention des pouvoirs publics assure automatiquement

l'équité et la cohésion sociale est une proposition fallacieuse, car elle semble méconnaître, ou passer sous silence, le coût économique important découlant d'une intervention de l'État tous azimuts et par conséquent à la longue un coût social difficilement supportable.

Présenter l'intervention de l'État, sans restriction ou réserve, comme synonyme de cohésion sociale est un pur mythe. Il s'agit donc d'approfondir le débat et d'examiner les différentes formes que pourrait prendre l'intervention de l'État. Sont-elles toutes génératrices de bien-être et d'équité? L'analyse de ce qui a été fait jusqu'ici, et de ce qui aurait pu être fait, tend à prouver le contraire.

Dans un tel débat, nul ne contestera le rôle significatif de l'État dans le domaine macro-économique : par exemple, politiques monétaire et budgétaire qui encadrent l'activité économique; politiques de l'investissement et du crédit qui accompagnent les réformes de structures; politiques de la ville et de l'environnement en général qui préservent les conditions de vie et assurent la bonne gestion des ressources naturelles; politiques de la recherche et de la formation qui assurent l'épanouissement des ressources humaines et la mise à leur disposition des techniques plus performantes.

Ce qui est en cause est l'intervention de l'État dans la fonction de production et de valorisation des biens et services et dans celle de la rétribution des facteurs de production, au premier titre desquels figure naturellement le travail humain sous toutes ses formes : travail de conception, de direction, d'exécution, par exemple.

Jusqu'ici, l'intervention de l'État dans ces domaines a pris, généralement en agriculture, la forme d'une protection du marché national contre la concurrence étrangère, grâce à des droits de douane ou autres taxes fixes ou variables, associés dans certains cas à

des restrictions quantitatives à l'importation et, dans les cas d'exportation, comme c'est le cas dans l'Union européenne, à des subventions à l'exportation, appelées par euphémisme restitutions. Cette forme d'intervention aux frontières est complétée souvent par une intervention directe sur les prix des produits agricoles, en garantissant aux producteurs que l'État se portera acquéreur de toute production qui ne trouverait pas preneur au prix fixé. Malgré tous les ajustements intervenus ces dernières années dans le cadre la Politique Agricole Commune pour tenir compte des transformations profondes enregistrées dans l'offre et la demande des produits agricoles, la philosophie de base continue à être la même, car les subventions de tout genre, venues atténuer la baisse des prix, sont consenties en règle générale *au prorata* des ressources en facteurs de production disponibles dans chaque exploitation agricole.

On peut discuter à longueur de vue si une protection à la frontière est encore utile, s'agissant de l'Union européenne, un marché de plus de 350 millions de consommateurs, et qui dispose d'une agriculture performante et exportatrice.

L'élasticité de l'offre des fournisseurs extérieurs est faible et toute augmentation, même significative, de leurs exportations n'aurait qu'une incidence marginale sur l'équilibre du marché interne de l'Union (1).

Mais, si les responsables politiques, dans leur sagesse, devaient décider qu'une telle protection était nécessaire pour sauvegarder le revenu du plus grand nombre de leurs producteurs agricoles, ils devraient pourtant se rendre à l'évidence qu'ils opéreraient ainsi de manière inéquitable et antisociale.

Car de quoi est composé le secteur agricole? D'un nombre restreint de producteurs assurant la plus grande partie de la production finale et d'un nombre très important de producteurs n'assurant qu'une faible part de la production totale. Malgré la réduction constante de la population agricole depuis une trentaine d'années, ce schéma persiste toujours.

Les politiques mises en place, accordant un soutien aux produits et aux facteurs de production, notamment terre et cheptel, sont incapables d'améliorer sensiblement le revenu de la masse des producteurs, car ces derniers en aucune circonstance ne peuvent disposer d'un volume de production significatif. Même s'ils voulaient augmenter les productions hors sol, ils seraient confrontés à la saturation des marchés et à l'existence de quotas de production. En revanche, ces politiques assurent aux grandes exploitations des revenus significatifs, même si ces

1. En revanche, la protection aux frontières semble plus justifiée dans le cas de pays jouissant d'un marché interne restreint et ayant des coûts de production élevés.

dernières années les prix garantis ont dû être réduits ou des restrictions à produire être appliquées.

Il s'ensuit que l'intervention de l'État, en tant que régulateur de la production agricole, loin d'être équitable, est source d'inégalités. Si la cohésion sociale entre, d'une part, les agriculteurs pris dans leur ensemble et, d'autre part, le reste de la population, serait ainsi, de l'avis de certains, préservée, cette cohésion souffre durement de l'intérieur même du secteur agricole.

De plus, si d'autres secteurs de production, à l'instar de l'agriculture, devaient exiger la même sollicitude de la part des pouvoirs publics, on arriverait rapidement à un système centralisé et interventionniste qui, lorsqu'il a été appliqué, a échoué lamentablement.

Libre à la collectivité nationale, s'exprimant au Parlement, de décider de l'octroi d'une aide financière significative en faveur de l'agriculture, encore faudrait-il savoir si une telle aide sous la forme où elle a été consentie jusqu'ici, malgré les nombreuses réformes, atteint pleinement son but. Or, on est en droit de penser que cela n'est pas le cas. Une partie importante de l'aide, estimée à quelques trois-quarts, n'atteint pas l'agriculture, mais bénéficie aux autres agents de la filière agro-alimentaire. Par ailleurs, le système actuel est, comme mentionné plus haut, source d'inégalités des revenus et aussi de patrimoine, notamment foncier.

L'essentiel serait d'appliquer un système ciblé sur les personnes que la collectivité désire aider, c'est-à-dire les petits agriculteurs à faible revenu global (d'origine agricole et non agricole).

On pourrait ainsi envisager un système d'aides directes au revenu qui seraient inversement proportionnelles à la dimension économique de l'exploitation ou au niveau de revenu de l'exploitation, comme il l'a d'ailleurs été proposé également par le Groupe de Seillac. Il s'agirait d'un système qui découplerait complètement aide au revenu et soutien des marchés.

Le système qui a été proposé lors de la réforme de la PAC et consistant à indemniser les agriculteurs pour la baisse des prix garantis, en versant des subventions notamment à l'hectare, a été abusivement dénommé « découplage », même si les subventions ne sont pas identiques dans tous les cas. Un tel système ne diffère pas fondamentalement, du point de vue du revenu, de la situation qui prévalait précédemment : il s'agit d'un découplage seulement partiel du niveau de la production annuelle, mais non d'un découplage du niveau de production potentiel de l'exploitation.

Les aides directes vraiment découplées, pourraient prendre différentes formes, mais pourraient être assimilées à un impôt négatif sur le revenu. Même sans limitation de temps, un tel système associé à des mesures de stabilisation (et non de soutien) des marchés, coûterait beaucoup moins cher à la collectivité, et répondrait mieux aux impératifs d'équité et de cohésion sociale. Un tel système, judicieusement modulé, pourrait servir également comme un instrument de resserrement des fortes inégalités observées d'une région à l'autre.

En fait, pour atteindre ces objectifs, il conviendrait d'abandonner le principe d'égalité de traitement de tous les agriculteurs, en faveur d'un système inégalitaire. Il s'agirait d'une modification fondamentale des principes qui ont régi jusqu'ici les politiques agricoles, car ces dernières n'ont jamais eu comme but de réduire les inégalités sociales à l'intérieur du secteur agricole.

Aucun pays n'a jusqu'ici appliqué un tel système d'aides directes, mais cela ne devrait pas être une raison pour ne pas commencer, d'autant plus que de

telles mesures sont compatibles avec les dispositions de l'accord du cycle de l'Uruguay.

A ceux qui s'opposeraient à un tel système, en arguant qu'il pourrait servir de précédent à d'autres secteurs socio-professionnels et que, par conséquent, le pays serait dans l'incapacité de le financer, on pourrait répondre qu'un tel système ne s'appliquerait qu'à des secteurs en déclin relatif pendant la période des réformes de structures nécessaires et qu'éventuellement il s'éteindrait progressivement avec les départs à la retraite des occupants actuels des exploitations.

Il faudrait de toute manière garder à l'esprit que le système de soutien actuel par le marché coûte à la collectivité des sommes substantielles. Par exemple, en 1993, il a coûté à l'Union Européenne quelques 115 milliards d'Écus et aux États-Unis quelques 75 milliards d'Écus, sans pour autant atteindre à l'équité et la cohésion sociale, souvent invoquées pour justifier le système actuel. Il s'agit d'un leurre.

Albert SIMANTOV
Ancien Président de la SFER.