

# LES OBJECTIFS DITS « NON ÉCONOMIQUES » DU SOUTIEN A L'AGRICULTURE

L. Alan Winters

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction .....	268
I. Les objectifs dits « non économiques » .....	270
II. Revenus agricoles.. .....	276
III. Stabilité.. .....	279
IV. Aspects régionaux, communautaires et familiaux de la politique agricole .....	282
V. L'environnement. ....	287
A. Agrément.. .....	287
B. Conservation des sols .....	289
C. Pollution .....	291
VI. Autonomie, sécurité et stabilité des approvisionnements alimentaires .....	293
VII. Conclusions.. .....	296
Bibliographie .....	300

---

L'auteur, professeur et Chef du département d'économie à l'University College of North Wales, a écrit cet article en qualité de consultant auprès du Département des affaires économiques et statistiques. Il remercie S.P. Chakravarty, C. Cahill, B.L. Gardner, P.D. Henderson, B. Huff, J.P. Martin, S.J. Potter, J. Shafer, K. Shigehara, J. Sheehy, T.H. Thomas et K.J. Thomson pour leurs commentaires et leur aide concernant une première version de cette étude. Bien évidemment, aucun d'eux ne saurait être tenu pour responsable des lacunes restantes.

---

## INTRODUCTION

L'aide à l'agriculture coûte chaque année des milliards de dollars aux pays de l'OCDE. Toutefois, on soutient fréquemment que cela n'est pas un gaspillage mais plutôt le juste prix à payer pour un certain nombre d'objectifs « non économiques », notamment la prospérité des communautés rurales et le renforcement de la sécurité nationale. Le présent document analyse ces objectifs et leurs liens avec la politique agricole. Il en ressort trois conclusions : premièrement, les objectifs dits « non économiques » sont, en réalité, économiques ; deuxièmement, étant économiques, ils peuvent faire l'objet d'une évaluation quantitative et d'une analyse économique ; troisièmement, les formes actuelles de soutien à l'agriculture sont peut-être des moyens inefficaces de réaliser ces objectifs.

Un certain nombre de commentateurs se sont efforcés d'expliquer pourquoi les pays de l'OCDE appliquent des politiques agricoles alors que celles-ci sont si coûteuses ; à titre d'exemple, on peut consulter les études de Petit (1985) ou de Honma et Hayami (1986). Quoique la présente étude soit susceptible d'éclairer cette question, elle ne l'aborde pas explicitement, mais analyse les aspects économiques du soutien à l'agriculture tel qu'il est justifié officiellement.

L'étude commence par un résumé des objectifs de la politique agricole tels qu'ils sont énoncés dans les documents nationaux officiels. Ces objectifs sont très divers : distribution du revenu, stabilité des revenus, sauvegarde des communautés rurales, des exploitations familiales et de l'environnement, sécurité nationale, efficacité de l'agriculture. A l'exception peut-être du dernier, tous ces buts sont généralement considérés comme étant au moins en partie « non économiques », mais à y regarder de plus près, cela se révèle inexact – d'où l'emploi fait ici du terme « objectif dit non économique ». La composante essentielle de chaque objectif est économique puisque sa réalisation exige la consommation de ressources qui pourraient être affectées à d'autres emplois et que le degré d'accomplissement de chacun des objectifs peut être évalué, du moins grossièrement, en termes monétaires. Ainsi, la politique agricole et ses objectifs devraient faire l'objet d'une analyse économique, exactement de la même manière que toutes les autres politiques sectorielles. Cela pose la question de savoir si la politique atteint ses objectifs déclarés, si d'autres stratégies seraient plus effi-

caces et si les objectifs de la politique agricole sont compatibles avec ceux des autres politiques. La section suivante développe ce point, tandis que les sections II à VI passent en revue les problèmes posés par certains des objectifs spécifiques de la politique agricole.

On examinera ici les objectifs et les conséquences de la politique agricole, mais les moyens d'action ne seront pas exposés en détail, des descriptions complètes étant disponibles dans diverses sources nationales, en particulier les études par pays publiées dans le cadre des travaux de l'OCDE sur le Mandat ministériel relatif aux échanges. On peut toutefois décrire sommairement la politique agricole dans un pays de l'OCDE représentatif comme étant composée des aspects suivants :

- a) des politiques de soutien des prix visant à accorder aux agriculteurs des prix plus élevés que ceux qu'ils obtiendraient normalement ;
- b) des interventions sur les marchés de facteurs, notamment les subventions en capital, les subventions aux intrants, les allègements fiscaux directs et les subventions à la Recherche-Développement (R&D), dont presque toutes favorisent les intrants autres que la main-d'oeuvre ;
- c) d'autres interventions directes, par exemple l'aide au titre des calamités, les subventions au système d'assurance et les versements en faveur de la protection de l'environnement.

L'efficacité de la politique agricole pour la réalisation des objectifs « non économiques » varie selon les cas, mais on peut dégager un certain nombre de conclusions générales. Premièrement, si le soutien des prix permet à l'occasion de réaliser un objectif dit « non économique » (maintien de la population rurale, par exemple), il n'est pratiquement jamais le moyen le plus efficace de parvenir à ce résultat. Deuxièmement, tandis que les politiques appliquées sur le marché des facteurs en faveur du capital et des intrants peuvent stimuler les revenus de certains agriculteurs, elles entravent probablement beaucoup d'autres objectifs « non économiques ». Troisièmement, il est difficile de déterminer les principaux avantages, pour les petits exploitants, de la plupart des programmes globaux en vigueur. Quatrièmement, si les interventions sur certains marchés agricoles peuvent être justifiées pour des raisons d'intérêt public ou d'externalité, elles devraient être toujours orientées spécifiquement vers les zones où l'on peut déceler une insuffisance du marché, comme c'est le cas, par exemple, des subventions au système d'assurance ou des aides directes au revenu.

Le soutien à l'agriculture est coûteux. Se basant sur les simulations réalisées à l'aide du modèle WALRAS de l'OCDE, Martin et al. (1989) estiment qu'il se traduit par des pertes du revenu réel de l'ordre de 72 milliards de dollars par an pour l'ensemble des pays de l'OCDE. La conclusion générale qui se dégage de la présente étude est que ces dépenses sont peu productives du point de vue des

objectifs dits « non économiques ». Si les gouvernements sont déterminés à maintenir les niveaux actuels de réalisation de leurs objectifs « non économiques », ils peuvent le faire à un coût beaucoup plus bas en termes des autres objectifs qui ont été ainsi sacrifiés.

## 1. LES OBJECTIFS DITS « NON ÉCONOMIQUES »<sup>1</sup>

Cette section analyse les liens entre la politique économique et les différents objectifs sociaux, politiques et autres parfois associés à celle-ci. Si les exemples concernent tous l'agriculture, l'analyse de base a un caractère absolument général.

Les descriptions les plus récentes des objectifs de la politique agricole dans les pays de l'OCDE se trouvent dans les études de Marcks von Wurtemberg (1987) et de l'OCDE (1987a). Le tableau 1 en donne un résumé, nécessairement un peu schématique. Il distingue les objectifs qui sont nommément recensés dans les sections correspondantes des rapports nationaux (cochés X), ceux qui sont mentionnés ailleurs dans le texte (cochés O) et ceux qui, manifestement et sans aucune ambiguïté, découlent des dispositions législatives décrites dans les rapports (cochés I). D'autres buts sont parfois relevés dans les rapports, mais jamais avec la régularité de ceux énumérés au tableau 1. Il semble donc y avoir un très haut degré de convergence entre les pays de l'OCDE sur les objectifs de la politique agricole.

Les économistes tiennent généralement l'intervention dans le secteur agricole pour inefficace et génératrice de pertes de revenu. A cela tous les décideurs répondent que s'il en va sans doute ainsi dans l'optique du PNB défini au sens étroit, la politique agricole vise en réalité un éventail plus large d'objectifs, dont certains « non économiques » comme ceux mentionnés au tableau 1. L'existence d'autres objectifs légitimes que l'obtention d'un revenu global maximum est indiscutable, mais il est faux de les définir comme étant « non économiques », d'où l'emploi fait ici de l'expression « objectifs dits non économiques ». Il est vrai que la plupart de ces objectifs posent des problèmes d'analyse aux économistes. Ainsi, certains d'entre eux ont trait aux coûts et avantages collectifs et non individuels (c'est le cas, par exemple, de la protection de l'environnement), tandis que d'autres portent sur la répartition du bien-être économique et non sur son niveau global (niveau et variabilité des revenus agricoles, par exemple). De surcroît, il n'existe généralement pas de marchés sur lesquels les demandes de ces objectifs puissent être satisfaites directement. Néanmoins, pour autant que les objectifs sont susceptibles d'une mesure et d'une analyse en termes monétaires, ne serait-ce que de manière très approximative, ils sont économiques au sens défini par Pigou<sup>2</sup>. Ils sont également économiques en ce sens que leur réalisation exige la

Tableau 1. Les objectifs déclarés de la politique agricole dans certains pays de l'OCDE

	CEE	Japon	Canada	Australie	Autriche	Nouvelle-Zélande	États-Unis	Suisse	Finlande	Islande	Norvège	Suède
1. Niveau de vie satisfaisant et équitable pour les agriculteurs	X	X	X		X		X	X			X	X
2. Stabilisation des revenus			X	0		X	X		X			
3. Stabiliser les prix agricoles domestiques	X	0	X	X	X	X	X	X				
4. Faciliter l'ajustement aux chocs exogènes	I	0	X	X		I	I					
5. Maintenir la prospérité des communautés rurales	0	X	0		X	I	X	X	X			
6. Développement régional	0	0	0		X						X	X
7. Sauvegarde et encouragement de l'exploitation familiale	X		X	I	0	0						
8. Protection de l'environnement	0		I	1	X		0	X			X	X
9. Maintien d'approvisionnements alimentaires sûrs, stables et suffisants	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X
10. Prix équitables pour les consommateurs	X	0	X				X		X			X
11. Efficacité et compétitivité agricoles	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X

x = Indique que l'objectif est nommément recensé dans la section « objectifs » du rapport national correspondant.

0 = Indique que l'objectif est mentionné ailleurs dans le texte du rapport national correspondant.

I = Indique que l'objectif a été inféré de la promulgation de mesures *intéressant* directement, comme signalé dans le rapport national correspondant.

L'absence de signe indique que l'objectif n'est pas mentionné directement.

Source: Marcks von Wurtemberg (1987) and OECD (1987 a).

consommation de ressources réelles qui auraient pu être affectées à d'autres emplois. Par conséquent, si les objectifs « non économiques » peuvent nécessiter une analyse dans d'autres domaines (sociologie ou esthétique, par exemple), la dimension économique liée au caractère limité des ressources fait que des choix doivent nécessairement être opérés entre des désirs contradictoires.

Une fois reconnu le caractère limité des ressources, l'efficacité économique passe au premier plan, étant donné que les sociétés souhaitent dans une certaine mesure réaliser la plus grande proportion possible de leurs divers objectifs. Toutefois, comme aucun objectif particulier ne l'emporte totalement sur l'un quelconque des autres, le problème économique est de doser les objectifs (agricoles et autres) en fonction de la combinaison préférée collectivement, compte tenu naturellement de la contrainte globale sur le plan des ressources.

Quoique les objectifs présentés au tableau 1 ne soient pas directement comparables les uns aux autres, on peut néanmoins évaluer le degré d'efficacité dans leur réalisation. Le concept « d'optimum » utilisé par l'économiste représente une définition limitée mais incontestable de l'efficacité. Cet ensemble hypothétique comprend tous les états possibles de l'économie dans lesquels le renforcement d'un objectif (par exemple, un objectif dit « non économique ») ou le niveau de la production d'acier entraîne nécessairement l'affaiblissement d'un autre objectif. Pour les scénarios situés en dehors de « l'optimum » et qui appartiennent néanmoins à l'ensemble des situations possibles, on peut toujours trouver un moyen d'améliorer la réalisation d'un objectif sans occasionner de pertes pour un autre objectif. Ainsi, à la seule condition que le renforcement de chaque objectif soit souhaitable, il vaut la peine de réaliser cette amélioration indépendamment du poids relatif des différents objectifs. Autrement dit, la condition selon laquelle la société devrait fonctionner dans les limites de son « optimum » est indépendante des valeurs ou des préférences, une fois pesés le pour et le contre.

Dans l'hypothèse où les interventions visant le reste de l'économie ne sont pas importantes comparées à celles opérées dans l'agriculture, l'aide à ce secteur tend à réduire l'offre de biens non agricoles en détournant des moyens de production vers l'agriculture. Le concept « d'optimum » conduit à se demander si les objectifs dits « non économiques » que cette politique est censée réaliser ne pourraient pas être atteints à moindre coût en termes de ces autres biens, c'est-à-dire à examiner dans quelle mesure la politique agricole réalise ses objectifs et s'il existe d'autres solutions moins coûteuses. A cet effet, on doit analyser la façon dont la politique agricole dans son ensemble influe sur l'éventail complet des objectifs, car une approche fragmentaire négligerait d'importantes interactions entre politiques et objectifs. A titre d'exemple, le soutien des prix peut stabiliser ces derniers au détriment de l'environnement<sup>3</sup>.

Il est bien connu que les politiques sectorielles, y compris agricoles, tendent à avoir des effets autres que ceux qui étaient recherchés et les économistes savent de longue date comment prendre en compte ces effets de contagion dans

l'élaboration des politiques. Supposons, par exemple, qu'un pays veuille stimuler la production agricole: cela peut être réalisé soit par une subvention à la production, soit par un droit de douane, mais ce dernier, qui majore les prix à la consommation aussi bien que les prix à la production, est plus coûteux car il fausse les décisions des consommateurs (Corden, 1956). De même, si l'on souhaite promouvoir l'emploi, une subvention à l'emploi sera moins coûteuse qu'une subvention à la production, car la seconde favorise l'utilisation de capital et de consommations intermédiaires aussi bien que de main-d'oeuvre (Bhagwati et Ramaswani, 1963). Enfin, s'il s'agit de maintenir les revenus d'une catégorie particulière de travailleurs, les compléments de revenus l'emportent sur les subventions à l'emploi, car ils ne faussent pas les décisions concernant les parts respectives des intrants ou le niveau de la production. Tous ces exemples illustrent la proposition générale selon laquelle, pour remédier à une imperfection du marché ou réaliser un objectif dit « non économique », il faut une mesure qui vise directement le phénomène à modifier. Sauf s'il apparaît des difficultés pratiques insurmontables dans l'application d'une mesure directe, majorer les prix à la production n'est jamais le moyen le plus efficace de maintenir les communautés rurales, de stabiliser les revenus agricoles, etc.<sup>4</sup>.

« L'optimum » comprend tous les situations dans lesquelles le renforcement d'un objectif dit « non économique » entraîne nécessairement une perte par ailleurs. Comme ces situations sont susceptibles d'être extrêmement nombreuses, il faut trouver le moyen d'opérer un choix. Une solution naturelle et apparemment séduisante, consiste à laisser jouer le marché, si bien que chaque individu peut exprimer ses préférences en achetant le « panier » de consommation qui lui convient le mieux. Malheureusement, certains objectifs dits « non économiques » représentent des biens collectifs, en ce sens que chacun doit les consommer en quantité ou en qualité identique (ainsi, la même campagne s'offre à tous les regards), alors que d'autres présentent des externalités qui font que la consommation ou la production d'une personne modifie directement le bien-être d'une autre personne (cas de la pollution, par exemple). En raison de ces caractéristiques, les décisions individuelles risquent de ne pas être optimales du point de vue de la collectivité, de sorte qu'il peut y avoir des motifs légitimes d'intervenir sur les marchés agricoles. Idéalement, cette intervention devrait être conçue comme l'expression de la société dans son ensemble qui choisit entre différentes situations, d'après les poids relatifs des divers objectifs « non économiques » et des biens privés dans le bien-être collectif. Si l'économiste n'est pas particulièrement qualifié pour déterminer ces poids, il peut éclairer certains des paramètres du choix social.

En premier lieu, le comportement des pouvoirs publics en ce qui concerne l'ensemble des volets de la politique peut mettre en évidence certains de leurs arbitrages – et donc les poids relatifs correspondants – entre les différents

objectifs dits « non économiques ») et entre ceux-ci et les autres biens<sup>5</sup>. Il faut examiner l'éventail complet des mesures, car un domaine d'action particulier peut être soumis à des contraintes politiques ou d'information telles qu'il n'est plus compatible avec les objectifs sociaux généraux. Ainsi, on peut s'attendre qu'un gouvernement préoccupé par la pauvreté en général traitera la pauvreté rurale et la pauvreté urbaine sur un pied d'égalité. De manière analogue, il serait difficile d'admettre que le soutien à l'agriculture soit motivé par la volonté de sauvegarder les communautés rurales si, parallèlement, ces dernières étaient mises en danger par de fortes réductions des dépenses d'éducation et des services publics. Il faut bien souligner qu'en procédant à cette analyse, l'économiste ne cherche pas à juger les arbitrages opérés par les pouvoirs publics mais simplement à en examiner la compatibilité mutuelle.

En second lieu, les différentes politiques tendent à satisfaire les objectifs dits « (non économiques) » et les autres objectifs dans des proportions différentes. Si, à la marge, deux politiques réalisent une substitution entre un certain objectif dit « non économique » et d'autres biens à des taux différents, l'Etat achète en somme son objectif « non économique » à deux prix différents ; il devrait reporter sa préférence sur le ((fournisseur)) le moins cher – c'est-à-dire appliquer la politique la plus efficace et réduire son recours à l'autre politique. Au reste, quoique les objectifs ultimes de la politique puissent tous porter sur des domaines qui se situent en quelque sorte ((au-delà d'un simple calcul économique)), le processus d'arbitrage entre deux objectifs est par essence économique.

Enfin, les objectifs gouvernementaux ne sont pas les seuls à être fondés – à ce sujet, Henderson (**1986**) relève l'erreur du ((centralisme irréflectif)). De fait, la majeure partie des arbitrages sont effectués par des individus ou des petits groupes, et il ne serait pas rationnel de contraindre ces agents à prendre d'un bien « non économique » davantage qu'ils n'en désirent payer. Il n'existe pas de marchés pour des biens collectifs tels que l'environnement, de sorte que les agents ne peuvent pas indiquer leurs préférences directement. Toutefois, cela ne rend pas celles-ci entièrement inaccessibles à l'analyse ; à titre d'exemple, Walters (**1974**) ou Brown et Pollakowski (**1977**) montrent comment mesurer la demande du public ou son consentement à payer en ce qui concerne des biens collectifs déterminés. Ainsi, il existe des critères économiques aussi bien que politiques pour évaluer la demande sociale du bien collectif que constituent les objectifs dits « non économiques » de la politique agricole, et un processus de décision rationnel doit les prendre en compte.

On dispose de sources d'information plus directes sur les objectifs « non économiques » ayant un caractère nettement privé. Par exemple, la stabilité des revenus est un élément privé pour l'agriculteur. S'il y attache du prix, il sera disposé à régulariser ses flux de revenus en recourant à l'emprunt ou au prêt, en

souscrivant une assurance calamités ou en optant pour des productions végétales stables. S'il décide de ne pas agir dans ce sens, cela révèle en partie ses préférences, et il est difficile de soutenir que les pouvoirs publics devraient eux-mêmes sacrifier d'autres biens pour lui assurer contre son gré une plus grande stabilité de ses revenus. Les gouvernements devraient au contraire s'employer essentiellement à corriger les insuffisances du marché – par exemple l'absence d'un marché de l'assurance ou d'un marché à terme, ou les imperfections du marché financier – de manière à ce que les incitations privées reflètent mieux les coûts et avantages collectifs. Si cette approche est mise en oeuvre, on peut supposer que les marchés produiront des résultats en matière d'objectifs dits « non économiques » qui correspondront raisonnablement à l'optimum social.

On pourrait penser que l'analyse développée ici suppose une précision inaccessible dans la mesure du niveau de réalisation de chaque objectif dit « non économique ». Certes, une mesure précise facilite la discussion, mais son absence n'infirme pas une analyse économique rigoureuse. Un simple recensement des objectifs « non économiques » implicites dans chaque scénario est utile à une élaboration rationnelle des politiques et il est souvent possible de faire davantage. Ainsi, on pourrait déterminer quel objectif dit « non économique » sera lésé si l'on cherche à renforcer la réalisation d'un autre objectif ou indiquer s'il faudra promouvoir fortement ou faiblement l'objectif « non économique » (*il* pour compenser les pertes sur l'objectif « non économique » (*jj*)). Les responsables de la formulation des divers objectifs dits « non économiques » sont manifestement convaincus qu'ils peuvent distinguer entre différents degrés de réalisation, car autrement ils ne pourraient pas justifier la politique agricole sous cet angle ; au risque simplement de ne pouvoir départager certains éléments dans la classification des solutions possibles, l'économiste peut utiliser avec bonheur le même étalon de mesure que le décideur.

L'agriculture a pour raison d'être de fournir divers biens et services souhaitables et elle devrait le faire avec un maximum d'efficacité. Cela conduit les économistes à poser les trois questions suivantes au sujet de la politique agricole :

- i)* Réalise-t-elle ses objectifs déclarés ?
- ii)* Des politiques de substitution pourraient-elles réaliser ces objectifs de manière plus satisfaisante, c'est-à-dire à moindre coût dans d'autres domaines ?
- iii)* Les objectifs sont-ils compatibles avec ceux poursuivis dans d'autres secteurs de l'économie ?

Dans les sections suivantes ces questions sont posées pour les neuf premiers objectifs recensés au tableau 1. Les deux derniers sont exclus faute de place, mais on notera qu'ils sont traités, du moins partiellement, dans l'étude de Winters (1987b).

## II. REVENUS AGRICOLES

«...les agriculteurs devront bénéficier d'un niveau [de vie] égal à celui des autres catégories comparables» (Suède).

«...assurer un niveau de vie équitable à la population agricole» (CEE).

«...permettre aux agriculteurs, en améliorant le revenu de leurs activités, de bénéficier d'un niveau de vie égal à celui des autres travailleurs» (Japon).

Le maintien des revenus agricoles est probablement le principal objectif de la politique agricole. Le problème important n'est pas de savoir si cet objectif est fondé, mais si les formes actuelles d'intervention dans l'agriculture constituent un moyen efficace de le réaliser. Cet aspect a été amplement discuté (voir par exemple OCDE, 1987a, et Winters, 1987b), aussi la présente section sera-t-elle très brève.

Il est très difficile, même théoriquement, de mesurer les revenus agricoles, mais l'OCDE (1987a, tableau 6) en donne une approximation – la valeur ajoutée par personne travaillant dans l'agriculture rapportée au PIB par personne employée. Ces données indiquent que malgré l'accroissement rapide du soutien, tant par voie budgétaire que par d'autres moyens, depuis 1960, les revenus agricoles ont continué de baisser et de fluctuer par rapport aux revenus non agricoles. Naturellement, en l'absence de soutien, ils auraient pu diminuer davantage et/ou accuser de plus amples fluctuations, mais ces résultats soulèvent à priori un point négatif auquel il faut répondre.

Depuis près de deux siècles, on sait que les augmentations des prix des produits agricoles sont en grande partie capitalisées dans le prix et le loyer des terres. Des quantités croissantes de main-d'oeuvre, de capital et de consommations intermédiaires sont accessibles à l'agriculture à un coût à peu près constant qui est déterminé hors du secteur agricole; seule la terre limite l'expansion de la production et par conséquent, seul ce facteur peut offrir des gains plus élevés à long terme. Les revenus des agriculteurs, nets des fermages, ne sont guère modifiés par le soutien des prix dont bénéficient pour l'essentiel ceux qui ont eu la chance de posséder des terres lorsque la mesure a été introduite ou étendue.

On trouve une confirmation récente des effets du soutien à l'agriculture sur le loyer des terres dans une étude de Huffaker et Gardner (1986) sur les subventions à la distribution d'eau en Californie. Les auteurs montrent que sur une longue période, l'augmentation des fermages a absorbé 90 pour cent de l'accroissement des recettes nettes et ils n'excluent pas un taux d'absorption de 100 pour cent. Selon les observations plus anciennes et plus exhaustives de Traill (1980) et Phipps (1985), tandis que les prix des terres au Royaume-Uni et aux Etats-Unis sont liés aux recettes nettes, les taux de rendement de l'agriculture en sont dans

une large mesure indépendants. Phipps indique une hausse moyenne des prix des terres de **16** dollars par acre pour chaque milliard de dollars d'augmentation des aides publiques. Naturellement, certains des propriétaires fonciers sont aussi des exploitants agricoles, de sorte qu'une fraction de l'avantage du soutien au secteur revient finalement au groupe cible, mais de manière fortuite et à strictement parler, uniquement sous forme d'une rémunération du capital et non de l'activité agricole. De surcroît, même les propriétaires-exploitants ne réalisent qu'un rendement normal sur leur capital s'ils ont acheté leurs terres après l'apparition de prix de soutien élevés.

Abstraction faite de savoir s'il convient de rémunérer l'activité agricole ou la propriété foncière et si les revenus moyens ont été maintenus par la politique agricole, de sérieux problèmes de distribution se posent au sein de l'agriculture. Le soutien des prix confère des avantages proportionnels à la production de sorte qu'en termes absolus, les gros exploitants y gagnent plus que les petits. Pire encore, beaucoup d'aides directes favorisent de façon disproportionnée les grandes exploitations, car les petits agriculteurs sont souvent exclus de ces dispositions ou n'ont pas la possibilité de faire jouer les diverses subventions (voir, par exemple, Johnson et Short, **1983**). Il est vrai que beaucoup de petites exploitations ne sont que des entreprises à temps partiel que l'on ne souhaite peut-être pas aider et que, par ailleurs, aux Etats-Unis, les avantages pour les plus gros agriculteurs sont limités par le plafonnement des versements. Néanmoins, si l'objectif est d'améliorer les bas revenus agricoles, le ciblage actuel est loin d'être parfait.

Selon les calculs de l'Australian Bureau of Agricultural Economics (**1985**), en **1984**, le soutien des prix dans la CEE a entraîné un transfert de **9 700** écus par exploitation au profit de la tranche de **25** pour cent regroupant les plus grosses exploitations, contre **1 100** écus pour les autres. De même, le Council of Economic Advisors (**1986**) estime que la tranche supérieure de **5** pour cent (**30** pour cent) des exploitations des Etats-Unis a perçu **31** pour cent (**89** pour cent) des dépenses agricoles directes de ce pays en **1985**. Enfin, des simulations portant à la fois sur les Etats-Unis et sur la CEE donnent à penser que le relèvement des prix des produits aggrave notablement les disparités de revenus agricoles (OCDE, **1987b**).

L'analyse de la distribution du revenu agricole est rendue plus complexe par la présence d'agriculteurs à temps partiel ou, plus généralement, de sources de revenus non agricoles. Pour les objectifs sociaux, c'est le revenu total et non le revenu de l'agriculture qui compte. L'activité agricole peut affecter le revenu total en donnant lieu à différents allègements fiscaux et la terre peut représenter une grande partie du patrimoine total des pluriactifs, mais dans la plupart des cas où l'agriculture n'assure qu'une faible proportion du revenu total des ménages – par exemple dans une grande partie de l'Allemagne et du Japon – le soutien à

l'agriculture ne joue pratiquement aucun rôle dans la détermination du niveau de vie global. Néanmoins, il peut avoir des effets incitatifs substantiels sur la production totale.

Quitte à schématiser, on peut utilement répartir les agriculteurs dans trois grandes catégories : les gros exploitants, les petits exploitants à temps complet et les petits exploitants à temps partiel. Dans l'optique de la distribution du revenu, le premier et le troisième groupes n'ont sans doute guère besoin de soutien, car ils ont pour la plupart des revenus déjà supérieurs aux niveaux minimums; ainsi, au Japon, les exploitations familiales tirent en gros 75 pour cent de leur revenu des activités non agricoles et leur revenu moyen est plus élevé que celui des autres ménages. En revanche, les petites exploitations à temps complet peuvent avoir besoin d'un certain soutien de leurs revenus. Toutefois, le soutien des prix est un moyen particulièrement inadapté à cet égard, car les prix nécessaires pour assurer aux petits agriculteurs un revenu raisonnable, même en supposant que ceux-ci possèdent leurs propres terres, offrent de très fortes incitations aux deux autres catégories de producteurs. Ainsi, les avantages du soutien lié à la production reviennent principalement aux gros agriculteurs ou aux pluriactifs et non aux petits exploitants à temps complet ayant le niveau de vie le plus bas.

Un moyen plus approprié de réduire la pauvreté parmi les petits agriculteurs pourrait consister à octroyer des compléments de revenu directs. Ces derniers sont exempts de la plupart des effets sur la production inhérents au soutien des prix et ils peuvent être ciblés de façon beaucoup plus précise. Une approche possible consisterait à accorder des pensions non transférables aux ménages agricoles existants de manière à leur assurer un niveau de vie raisonnable, même avec des prix à la production plus bas. Étant donné que ces aides, contrairement au soutien des prix, ne se perpétueraient pas d'une génération à l'autre, l'engagement des autorités aurait un caractère fini et l'on pourrait escompter une rationalisation rapide des exploitations<sup>6</sup>. Une autre solution, plus conforme aux autres aspects de la politique économique, consisterait à prendre en charge la sécurité sociale des agriculteurs si leurs revenus tombaient au-dessous d'un niveau déterminé. Cela mettrait en jeu des transferts plus réduits et, avantage peut-être plus important, cela permettrait une comparaison entre les agriculteurs défavorisés et les autres catégories à bas revenu.

Les agriculteurs opposent communément deux objections au soutien direct des revenus. Premièrement, il s'agit d'une mesure de charité – mais le système actuel n'est rien d'autre qu'une forme déguisée et inefficace de charité. Deuxièmement, cette solution est trop coûteuse. Les aides directes au revenu peuvent être coûteuses en termes budgétaires, mais d'un point de vue économique elles sont beaucoup moins chères, car elles n'ont que des effets mineurs sur la production. De surcroît, étant donné que les principaux bénéficiaires de la politique agricole sont les gros producteurs ayant des revenus largement supérieurs à la moyenne,

l'incidence d'une réduction du soutien des prix sur les revenus les plus bas serait relativement faible. Par conséquent, les dépenses budgétaires ne seront pas obligatoirement importantes. Il existe une troisième objection, mais elle est rarement exprimée. Les compléments de revenu directs sont transparents et font donc apparaître au grand jour le soutien à l'agriculture. Les paysans, de même que leurs syndicats, craignent que cette transparence ne mette en lumière les problèmes de distribution du revenu à l'intérieur du secteur agricole et ne soit la première étape vers l'application d'un régime plus uniforme à l'agriculture et aux secteurs industriels'.

Du point de vue des responsables de l'action gouvernementale, les versements directs au titre des revenus présentent aussi des risques, en dépit de leur attrait théorique. En premier lieu, du fait qu'ils doivent être alloués en fonction d'un critère quelconque, ils peuvent fausser les incitations. Ensuite, la transparence implique qu'il sera encore plus difficile de résister aux demandes de soutien d'autres catégories confrontées à des problèmes d'ajustement. Enfin, il n'est pas certain que l'octroi d'un soutien des revenus écarte la possibilité de pressions politiques ultérieures en faveur d'un soutien des prix. Quoique ces problèmes soient bien réels, ils ne paraissent pas suffisamment sérieux pour exclure le soutien direct des revenus de l'éventail des politiques acceptables.

### III. STABILITÉ

« ...stabilité raisonnable des revenus agricoles » (Nouvelle-Zélande).

« Modérer les à-coups déstabilisateurs dans les prix des produits et dans les revenus agricoles » (Etats-Unis).

« ...remédier aux incertitudes de la production » (Canada).

La politique agricole a généralement réduit le degré de fluctuation à court terme des prix des produits dans les pays de l'OCDE. La fixation des prix intérieurs garantit les prix à la production, tandis que de nombreuses mesures aux frontières protègent les consommateurs des fluctuations extérieures. Les chocs sur la production et la consommation sont absorbés par des stocks publics et leurs coûts sont supportés par la collectivité. Les stocks publics sont généralement beaucoup plus importants qu'il n'est nécessaire pour ces opérations de stabilisation et il faut les réduire périodiquement en dénaturant, en écoulant à bas prix ou en détruisant les produits. Il y a essentiellement deux raisons à cela:

- i)* en rompant le mécanisme de transmission des informations sur le marché, le système de stabilisation des prix décourage les ajustements en volume face aux chocs;
- ii)* les prix moyens sont généralement fixés à des niveaux trop élevés.

La stabilisation des revenus et de la consommation sont, pour les agriculteurs, des objectifs beaucoup plus importants que la simple stabilisation des prix, mais ils se prêtent moins bien aux politiques généralement poursuivies dans les pays de l'OCDE. Selon une étude de l'OCDE (1987b), les revenus agricoles continuent d'accuser des fluctuations considérables, tout particulièrement à cause des variations inévitables de la production. De fait, la stabilisation des prix pourrait même affaiblir la stabilité des revenus dans un marché fermé où les chocs de l'offre ne seraient plus compensés par la corrélation négative habituelle entre les prix et les volumes. De surcroît, si la politique agricole induit une dépendance accrue à l'égard des intrants intermédiaires, en particulier importés, elle peut accentuer la vulnérabilité des agriculteurs aux chocs non agricoles (Hazell, 1984). Si elle encourage en outre des méthodes plus risquées, notamment une spécialisation accrue vers les productions végétales (Gardner et Kramer, 1986), elle peut augmenter la vulnérabilité aux chocs agricoles.

Bien que ces phénomènes soient attestés au niveau micro-économique, il est malaisé d'évaluer leurs effets globaux étant donné la difficulté de trouver des exemples d'une agriculture libre de toute restriction. À supposer cette condition remplie, il reste que les politiques actuelles des pays de l'OCDE amplifient les fluctuations des prix mondiaux et exagèrent ainsi le besoin de mesures de stabilisation. La variabilité des prix mondiaux est généralement accentuée par toute mesure qui met à l'abri certaines transactions des signaux des prix mondiaux – c'est le cas par exemple des prélèvements variables, des restitutions à l'exportation et des contingents d'importation. Les accords commerciaux bilatéraux et le dumping officiel sont tout particulièrement nocifs, car ils segmentent le marché et entravent son fonctionnement tout en perturbant les prix. Tyers et Anderson (1986) estiment que pour certains produits des régions tempérées, les politiques actuelles multiplient par deux la variance des prix mondiaux.

La prise en charge de l'assurance ou des dédommagements liés aux calamités sont une autre forme de stabilisation des revenus. L'objectif est de protéger les agriculteurs contre des pertes très élevées mais rares, et non contre les fluctuations du marché. Beaucoup de pays de l'OCDE offrent des secours ou un système d'assurance subventionnée aux agriculteurs – et il y a à cela de solides arguments économiques. Toutefois, il importe de faire une distinction entre l'assurance, qui régularise les recettes des agriculteurs, et le soutien des revenus, qui élève le revenu moyen. Tsujii (1986), par exemple, montre que le système d'assurance des rizières au Japon comporte des versements globaux tellement supérieurs au niveau total des primes que, s'il n'a guère d'incidence sur le niveau de la production de riz (son objectif affiché), il représente un transfert de revenus substantiel au profit des riziculteurs.

Le problème posé par la politique de stabilisation est de savoir si les pouvoirs publics doivent assurer un degré de stabilisation plus élevé que ce que les

agriculteurs peuvent obtenir à titre privé. La plupart des gens trouvent le risque fâcheux et sont prêts à payer une prime (généralement par le biais d'une assurance) pour l'éviter. Mais il arrive un moment où les avantages d'une réduction plus poussée du risque sont dépassés par le coût (certain) de la prime, et à ce stade, l'individu rationnel ne souscrit pas de nouvelle assurance. Autrement dit, il existe un arbitrage entre risque et revenu, de telle sorte que si les agriculteurs disposent d'un revenu moyen suffisant, il n'est peut-être pas nécessaire que les pouvoirs publics se préoccupent de savoir s'ils l'utilisent pour réduire leurs risques ou pour réaliser un autre objectif.

La seule objection que l'on puisse faire à cet argument est que les agriculteurs ne sont pas en mesure d'opérer l'arbitrage de façon optimale. Deux raisons sont communément avancées pour expliquer cette incapacité. Tout d'abord, les imperfections du marché financier peuvent empêcher les agriculteurs de lisser les fluctuations de leur revenu de manière à avoir un profil de consommation stable, du fait que, par exemple, ils ne peuvent pas emprunter suffisamment sur leurs recettes futures. Il n'est pas certain que les paysans soient plus mal lotis à cet égard que d'autres petits entrepreneurs, mais même si c'était le cas, la stabilisation des prix agricoles ne serait pas une mesure appropriée. En un sens, la politique agricole peut aggraver les difficultés en matière d'emprunt puisqu'elle remplace le risque du marché par l'incertitude des politiques.

La seconde faille du marché mise en avant pour justifier la politique de stabilisation est l'effet du risque moral sur les marchés de l'assurance. La difficulté de suivre l'activité de l'agriculteur rend l'assurance générale des récoltes très peu attrayante pour les assureurs et pourrait se traduire par une absence totale de marché dans ce domaine. L'intervention des pouvoirs publics peut alors s'avérer souhaitable, mais elle devrait porter directement sur le marché de l'assurance et non sur les marchés de produits. Au surplus, Dixit (1987) montre que même si, en tant que mesure de nième choix, les tarifs douaniers pouvaient compenser partiellement les déficiences du marché de l'assurance, le tarif optimal pourrait aussi bien être négatif que positif; autrement dit, les pouvoirs publics pourraient être contraints de décourager les productions risquées mais non assurables. En conclusion, le système d'assurance subventionné peut se justifier, mais le soutien des prix n'est pas une réponse appropriée aux difficultés dans le domaine de l'assurance.

La preuve qu'il existe un arbitrage risque-recettes et que les agriculteurs le pratiquent, transparaît dans les études montrant que lorsque le degré de stabilisation par les pouvoirs publics est accru, les efforts privés diminuent. A titre d'exemple, la Banque mondiale (1986) indique que pour chaque tonne de blé stockée par le gouvernement, les stocks privés sont réduits de trois quarts de tonne; selon Gabriel et Baker (1980), lorsqu'ils bénéficient d'une sécurité financière accrue, les agriculteurs prennent des risques de production plus importants.

Gardner et Kramer (1986) montrent qu'avec l'introduction dans certains comtés des Etats-Unis d'une assurance contre les calamités gratuite, le degré de spécialisation aussi bien que la mise en culture des terres marginales et les prix des terres ont augmenté. Dans la mesure où il existe des moyens de stabilisation privés, la réduction des risques par les pouvoirs publics n'est rien de plus qu'une subvention au revenu: les agriculteurs profitent de la stabilité qui leur est assurée par l'Etat pour augmenter leurs gains moyens en se lançant dans des projets plus rémunérateurs mais plus risqués.

Ces constatations suggèrent deux conclusions sur le plan de l'action. Premièrement, la politique gouvernementale peut elle-même empêcher le développement des institutions dont elle a pour but de pallier la carence. Avec une intervention des pouvoirs publics plus légère, des marchés de l'assurance et de petits marchés à terme peuvent se développer, ce qui aura pour effet non seulement de compenser l'absence de politique mais aussi de permettre à chaque agriculteur de choisir le degré de stabilisation qu'il désire, compte tenu naturellement de son coût<sup>8</sup>. Deuxièmement, si l'objectif est la stabilisation des prix (et non une augmentation de la production par le biais d'une réduction de la variabilité), les prix devraient être stabilisés à des niveaux moyens plus bas. Etant donné que des prix stables à un niveau moyen donné sont plus intéressants que des prix variables fluctuant autour du même niveau, stabiliser les prix autour de la moyenne existante rendra l'agriculture plus attractive et incitera donc les facteurs à s'y investir. Comme la stabilisation des prix ne fait rien pour résorber les chocs réels dont les fluctuations de prix sont le reflet, ce détournement de ressources ne serait justifiable que s'il contribuait à un autre objectif nécessitant l'expansion de l'agriculture.

#### IV. ASPECTS RÉGIONAUX, COMMUNAUTAIRES ET FAMILIAUX DE LA POLITIQUE AGRICOLE

« ...développement régional», « ...améliorer les infrastructures rurales» (Autriche).

« ...favoriser la vitalité des villages ruraux» (Japon).

« ...maintenir la structure rurale de la production et de l'emploi» (Suisse).

« ...maintien de l'exploitation familiale comme unité de production de base» (Canada).

L'intérêt à l'égard des communautés rurales s'explique en partie par un problème de distribution du revenu – on considère que les habitants des différentes régions ont droit à des revenus comparables – mais pour l'essentiel il porte sur les niveaux de population. C'est ce second aspect qui sera étudié ici. Les

objectifs en matière de population rurale présentent un cruel dilemme à la politique agricole, surtout dans les pays où la population active agricole est nombreuse. Etant donné la faible élasticité-revenu de la demande de produits alimentaires, le nombre de personnes que l'agriculture peut faire vivre à des niveaux de revenu « raisonnables » va stagner ou diminuer. Par conséquent, si l'on assimile le secteur rural au secteur agricole, toute mesure visant à accroître l'efficacité ou à rationaliser la taille des exploitations compromettra presque à coup sûr les objectifs démographiques, et inversement.

Examinons d'abord les effets du soutien des prix agricoles sur la population rurale, toutes les autres influences étant supposées constantes. Des prix plus élevés devraient favoriser les objectifs démographiques. En effet, les aides aux prix sont capitalisées dans les prix des terres précisément parce que de la main-d'oeuvre et du capital supplémentaires peuvent être attirés dans l'agriculture, à des salaires et taux d'intérêt à peu près constants. Ainsi, dans une situation d'équilibre, une augmentation uniforme des prix agricoles aurait presque certainement pour conséquence de stimuler la croissance des populations agricoles, ou tout au moins d'en enrayer la baisse.

Malheureusement, la politique telle qu'elle est appliquée n'est pas si simple, et différents facteurs peuvent contrarier, voire annuler cette action. Tout d'abord, le degré de soutien varie d'un produit à l'autre. Les ressources peuvent donc être attirées dans des productions à moindre intensité en main-d'oeuvre – c'est-à-dire à plus forte intensité en terres et/ou en capital. A titre d'exemple, Drudy (1978) montre comment, dans le nord du Norfolk, le passage du système mixte élevage/culture à l'association céréales/betterave sucrière a entraîné une baisse de la demande de main-d'oeuvre parce que ces deux productions végétales :

- i) exigent moins de main-d'oeuvre, et
- ii) sont complémentaires du point de vue du calendrier des travaux. Cette réorientation de la production doit quelque chose à l'évolution technologique, mais elle a dû être essentiellement induite par le niveau élevé des prix de soutien.

En second lieu, du fait de leur faible production et d'une gamme de cultures défavorable, les régions les plus pauvres particulièrement touchées par l'exode rural, ne profitent souvent pas beaucoup du soutien des prix. Ensuite, certaines caractéristiques de la structure de la production peuvent inhiber les effets sur l'emploi du soutien des prix. Traill (1982) estime même qu'à long terme, l'augmentation des recettes agricoles peut accroître l'intensité en capital dans des proportions telles que la demande de main-d'oeuvre finit par diminuer<sup>5</sup>.

Enfin, la plupart des pays de l'OCDE appliquent d'importants programmes de soutien s'adressant explicitement à l'agriculture dans les régions défavorisées. Dans certains cas, ces programmes se ramènent à un soutien des prix supplémentaire – c'est le cas par exemple des primes spéciales à l'élevage de montagne

dans la CEE – mais parfois, ils faussent encore plus les prix relatifs des facteurs que les systèmes généraux de soutien. Le régime fiscal favorable des investissements en capital, les subventions à la recherche, les subventions à l'aménagement et les mesures structurelles visant à faciliter la fusion d'exploitations, toutes ces aides abaissent les prix relatifs des intrants autres que la main-d'oeuvre. Tandis que ces mesures sont susceptibles d'accroître la demande de main-d'oeuvre agricole (suivant l'ampleur des effets de substitution et des effets sur la production au stade de l'exploitation) et stimulent presque à coup sûr la demande de main-d'oeuvre rurale non agricole, elles représentent un moyen indirect et inefficace de maintenir le niveau de la population rurale.

Dans toute la zone de l'OCDE, on observe une très nette orientation vers l'agriculture à temps partiel – aussi bien parmi les propriétaires-exploitants que parmi les salariés. Cette évolution est potentiellement favorable aux objectifs ruraux, car elle fait monter les populations et les revenus au-dessus des niveaux que permettrait la seule activité agricole. Toutefois, elle ne milite pas nécessairement en faveur du soutien au secteur agricole, car il n'est pas prouvé que les mesures publiques stimulent l'agriculture à temps partiel. D'une part, le soutien des prix accroît les recettes des pluriactifs, mais de l'autre, il augmente les fermages et les prix des terres, et dans certains pays au moins, les systèmes de subventions sont défavorables aux agriculteurs à temps partiel<sup>10</sup>.

Assimiler le monde rural au monde agricole a été une erreur majeure des réflexions sur l'avenir à long terme des communautés rurales. Pour certaines régions, l'agriculture représente la principale source de revenus et revêt une importance essentielle, non seulement directement, mais aussi indirectement par ses liens avec des activités locales comme les transports et la transformation des produits alimentaires. Dans ces régions, l'agriculture à temps partiel est moins répandue (Gasson, **1986**) et une certaine prospérité agricole est essentielle au maintien des niveaux de population.

Toutefois, dans la plupart des régions des pays de l'OCDE, la dépendance à l'égard du secteur agricole est beaucoup plus faible et l'existence de l'agriculture à temps partiel apporte la preuve qu'il existe des activités de substitution. Au Royaume-Uni, les zones rurales sont les plus dynamiques du point de vue de la croissance de la population et de l'emploi (Hodge et Whitby, **1986**). Tandis que les hautes terres éloignées (Ecosse et pays de Galles essentiellement) ont continué de voir leur population régresser, la plupart des autres zones rurales – même celles classées comme isolées – ont eu une population stable ou en hausse au cours des années 70. Dans la Grande-Bretagne rurale, les industries manufacturières représentent un nombre d'emplois sensiblement plus élevé que l'agriculture ; par ailleurs, l'emploi manufacturier se déplace des centres importants vers les petites localités, et ce plus particulièrement dans les zones éloignées des grandes agglomérations. Ces changements sont dus moins à des

courants migratoires soutenus qu'aux différences d'une localité à l'autre concernant la croissance des entreprises existantes et le taux de création d'entreprises. Les raisons de ce dynamisme rural ne sont pas encore pleinement élucidées, mais les facteurs les plus puissants sont sans doute la limitation de l'espace urbain et le niveau plus faible des coûts de main-d'oeuvre en milieu rural.

Ces résultats donnent à penser que pour nombre de zones rurales, le développement est moins tributaire de l'agriculture qu'on ne le pense souvent. Naturellement, ce secteur sera toujours présent sur la scène rurale, mais étant donné les progrès actuels de la technologie et des communications, il n'est plus besoin de le considérer comme l'unique moteur de la croissance économique rurale. L'expérience britannique est probablement exceptionnelle, mais le déplacement de l'activité vers les régions rurales se produit dans d'autres pays de l'OCDE et il n'y a pas de raison de penser qu'un développement similaire des industries manufacturières et des services n'est pas possible ailleurs.

Si le secteur manufacturier et les services ont autant d'importance que l'agriculture pour les zones rurales, il serait peut-être plus efficace de s'attaquer au problème des communautés rurales par le biais de la politique industrielle. La plupart des pays de l'OCDE ont des politiques industrielles régionales (et certains, des politiques rurales), mais celles-ci sont généralement très modestes par comparaison au soutien de l'agriculture. Toutefois, même avec la politique industrielle, il faut prendre soin de ne pas favoriser la surproduction ou fausser les arbitrages travail-capital dans l'industrie rurale. La stratégie la plus efficace consisterait à s'attaquer aux difficultés de la vie rurale de manière directe, et non par le biais des marchés de facteurs. Ainsi, l'amélioration des communications, des services et du logement favoriserait directement les populations rurales. Il ne serait guère raisonnable de dépenser des sommes importantes pour soutenir des prix agricoles aux fins de favoriser les communautés rurales et, parallèlement, de réduire les dépenses au titre du transport et de l'éducation en milieu rural. Dans certains pays, les subventions aux infrastructures sont traitées comme un volet de la politique agricole, (par exemple au Japon: voir le rapport sur ce pays dans OCDE 1987a), et tous les pays appliquent des mécanismes généraux de transfert de ressources entre collectivités locales. Ces dispositifs constituent un moyen d'aider les zones rurales qui engendre moins de distorsions, et ils assurent un arbitrage beaucoup plus transparent entre les objectifs ruraux et les objectifs urbains.

Un aspect important de la dimension communautaire de la politique agricole est le soutien à l'exploitation familiale. Il s'agit là d'un objectif largement admis et les exploitations familiales sont sans conteste concernées par tous les autres instruments de la politique agricole, mais il est difficile de formuler le soutien à ce type d'exploitation sous une forme concrète et opérationnelle. Exception faite de dispositions générales comme les systèmes d'imposition directe et de prestations, et la loi sur les successions, la plupart des gouvernements ne sont pas disposés à

faire dépendre le soutien des modalités de l'organisation familiale. Ainsi, le critère le plus puissant de la politique en faveur de l'exploitation familiale est sans doute la taille et, compte tenu des autres objectifs, une politique qui favorise les petites et moyennes exploitations peut être considérée d'un point de vue opérationnel comme étant « pro-familiale »<sup>11</sup>.

La plupart des politiques actuelles s'adressent aux grandes exploitations : le soutien des prix offre des avantages proportionnels à la taille, tandis que bon nombre de subventions et de programmes de réforme structurels sont défavorables aux petites unités. La fusion des petites exploitations est un objectif explicite dans plusieurs pays de l'OCDE et, même lorsque ce n'est pas le cas, le biais à l'encontre des petites unités est manifeste. MacEwan et Sinclair (1983) ont étudié l'éventail des problèmes induits par les politiques auxquelles sont confrontés les petits exploitants dans l'une des régions les plus défavorisées du Royaume-Uni; par ailleurs, le tableau 2 indique la distribution par taille des exploitations d'Angleterre et du pays de Galles qui perçoivent des subventions en capital, ainsi que le montant moyen de la subvention en 1985. Ces chiffres font apparaître une distorsion manifeste au profit des grandes exploitations, quel que soit le seuil de définition des exploitations familiales.

**Tableau 2. Dépenses au titre des principales subventions en capital, 1985, Angleterre et Pays de Galles**

Taille	Régions défavorisées		Toutes autres exploitations	
	Bénéficiaires de subventions	Montant moyen du versement	Bénéficiaires de subventions	Montant moyen du versement
(UTE) <sup>a</sup>	Pour cent	Milliers de £	Pour cent	Milliers de £
0-8	10	..	3	1.6
8-24	34	2.0	12	1.9
24-100	60	3.6	25	2.2
<b>100+</b>	60	12.8	41	4.3
Total	38	3.3	16	2.7

<sup>a</sup> Unités de taille européenne.  
Source: U.K. Treasury (1987).

Les systèmes d'imposition directe sont conçus couramment pour favoriser les familles par rapport aux personnes seules, mais beaucoup d'entre eux présentent aussi des caractéristiques qui avantagent les grandes entreprises au détriment des petites. Ainsi, le régime différencié des plus-values et du revenu favorise les gros exploitants, plus susceptibles de pouvoir garder du capital immobilisé sous forme de terres, soit grâce à leurs revenus élevés, soit parce qu'ils peuvent recourir à l'emprunt. Cet effet est renforcé par la déductibilité éventuelle des intérêts versés, qui favorise le paysan fortement endetté, ainsi que par les crédits

d'impôt sur investissements et les déductions pour amortissement, qui avanta- gent les contribuables à hauts revenus. Ces deux aspects sont particulièrement importants en période d'inflation, car ils accentuent la concentration du service de la dette en début de période et de ce fait, favorisent encore ceux qui ont un large accès au crédit. Ils sont également importants si, comme c'est souvent le cas, l'octroi des subventions en capital est subordonné à l'apport de fonds propres par l'agriculteur, car ici encore, le petit paysan ayant des difficultés de trésorerie peut se trouver dans l'incapacité de tirer parti d'un programme prétendument destiné à tous (Eginton, 1980).

Il est difficile d'identifier les moyens explicites et directs de soutien aux exploitations familiales. Les politiques existantes favorisent pour la plupart l'agrandissement des unités et aboutissent donc à réduire le nombre absolu des exploitations familiales, sinon la proportion de terres qu'elles exploitent. Ainsi, comme pour la dimension communautaire plus large évoquée ci-dessus, il persiste une contradiction fondamentale entre, d'une part l'efficacité de l'agriculture et les revenus agricoles, et d'autre part le nombre des ménages d'agriculteurs ; et si le rythme de diminution de ces derniers peut infléchir quelque peu l'orientation des politiques, la plupart des mesures visent essentiellement les deux premiers objec- tifs. La situation ne serait susceptible de s'inverser que si les interventions actuelles qui renforcent la production étaient remplacées par un soutien direct aux catégories visées.

## V. L'ENVIRONNEMENT

« ...contribuer à la préservation du paysage culturel et de l'environnement naturel » (Australie).

« ...protéger et maintenir les terres cultivées et protéger l'environnement » (Suisse).

((Une des huit missions de base de l'USDA est de... conserver le sol...)) (Etats-Unis).

La présente section examine trois aspects des répercussions de la politique agricole sur l'environnement.

### A. Agrément

La campagne offre un agrément à une grande partie de la population; sa valeur dans ce domaine dépend de facteurs tels que l'aspect, l'accessibilité, la sécurité et les possibilités de contact avec les modes de vie traditionnels. Il se

peut que le marché ne puisse fournir cet agrément du fait que certaines de ses composantes sont, au moins en partie, des biens collectifs. Par conséquent, l'intervention des pouvoirs publics est a priori justifiée. Au surplus, cette justification est d'ordre économique. Quelles que soient les raisons que l'on ait de vouloir un type de paysage particulier, le critère à prendre en compte ne diffère pas de celui appliqué pour la fourniture de tout autre agrément : l'avantage l'emporte-t-il sur le coût ? On analysera ci-après deux aspects de l'agrément, à savoir l'aspect du paysage et l'accès à celui-ci.

**L'agrément** visuel – c'est-à-dire l'aspect du paysage – se rattache à la notion générale d'accès, puisqu'il représente après tout ce à quoi les gens peuvent accéder; mais il a aussi un caractère indépendant, étant donné qu'aucune mesure restrictive ne pourrait empêcher le public d'observer la plus grande partie du paysage rural. On soutient parfois que l'aide à l'agriculture accroît l'agrément visuel parce qu'elle favorise la stabilité de la population rurale (voir Section IV) et une gestion soignée et ordonnée des terres agricoles. D'un autre côté, les niveaux élevés de la production et des prix des terres encouragent la culture intensive et l'utilisation des terres marginales, tandis que les subventions en capital et les allègements fiscaux favorisent la construction et l'aménagement foncier. Il s'ensuit une évolution caractérisée par la monoculture, la construction de nombreux bâtiments, la fermeture des sentiers, la destruction des haies et des parcelles boisées, le drainage des pâturages et l'utilisation de produits chimiques. Même les experts gouvernementaux jugent le résultat inesthétique et potentiellement dangereux (voir, par exemple, Countryside Commission, **1984**) et déplorent la réduction de l'accès et l'appauvrissement du milieu naturel (Nature Conservancy Council, **1984**). Au total, il est probable que les politiques agricoles actuelles ont des effets plus néfastes que salutaires sur l'agrément esthétique.

Le second aspect de l'agrément est **l'accès**. Les politiques de prix actuelles dissuadent les agriculteurs d'autoriser l'accès à leurs terres parce qu'elles offrent une forte rémunération pour tout accroissement de la production. Cela est vrai aussi bien de l'accès fortuit que de l'utilisation plus formelle de la campagne pour les sports et loisirs ruraux. En outre, tout au moins au Royaume-Uni, ces activités sont également entravées par la réglementation en matière d'aménagement. Celle-ci suppose que les terres arables de première qualité doivent rester affectées en permanence à l'agriculture, ce qui freine sérieusement les changements dans l'utilisation des terres, même à des fins récréatives. Il n'est pas fait mention dans ces textes de la valeur ou du consentement à payer.

Quoique le problème des biens collectifs complique le calcul du degré approprié d'agrément à fournir, il ne le rend pas impossible. Ainsi, Krutilla et Fisher (**1975**), Brown et Pollakowski (**1977**) et Martin et Gunn (**1977**) ont estimé la demande de sites de loisirs ou d'agrément, et tous ont trouvé que l'accès à la campagne est hautement prisé. Étant donné l'excédent continu de la production

agricole, ces résultats donnent à penser qu'il existe de sérieux problèmes de cohérence entre les politiques, si l'on songe par exemple qu'au Royaume-Uni, l'administration centrale octroie une aide directe de **73.4** millions de livres sterling en faveur des parcs royaux et de la préservation du paysage et de la nature, contre **2 342** millions pour l'agriculture, la sylviculture et la pêche (U.K. Treasury, 1987)<sup>12</sup>.

Une approche sérieuse de l'agrément consisterait à en reconnaître explicitement la prestation et à rémunérer celle-ci de façon spécifique – avec, par exemple, la prise en charge des sentiers et parcelles boisées par les collectivités locales, ou l'octroi de subventions pour la préservation des terrains marécageux ou des pâturages. Mais il faudrait par dessus tout cesser d'attribuer un prix à ce point élevé à la production (et par conséquent à la terre) que chaque recoin de parcelle est soumis à une culture intensive. Les réductions des prix permettraient de sauvegarder les façons culturales plus traditionnelles – le contact avec la vie traditionnelle est un attrait culturel essentiel de l'activité récréative rurale – mais aussi de réduire les dépenses directes au titre de l'agrément grâce à la baisse du prix des terres (Bowers et Cheshire, **1983**).

## **B. Conservation des sols**

Le deuxième problème d'environnement a trait à la conservation des ressources agricoles, et plus particulièrement du sol et de sa fertilité. Quoique les déterminants de cet aspect puissent aussi affecter la valeur d'agrément de la campagne et le niveau de la pollution globale, il convient sur un plan théorique de traiter la conservation de façon séparée.

La conservation des sols revêt une importance particulière en Amérique du Nord, comme le montrent par exemple les études de Heady et Short (**1981**) et de Van Vuuren (**1986**), mais le problème se pose aussi dans d'autres pays de l'OCDE. On s'inquiète de ce que les agriculteurs exploitent leurs terres de telle sorte que la profondeur de la couche arable ou sa fertilité ne peut être maintenue, c'est-à-dire que les cultivateurs sacrifient la productivité future à la production présente. Cette préoccupation implique une divergence entre objectifs privés et objectifs sociaux, car sinon il n'y aurait pas lieu de mettre en cause les décisions privées des agriculteurs concernant le rythme d'épuisement du sol.

Abstraction faite des problèmes d'agrément et de pollution, le rythme d'épuisement du sol socialement optimal est celui qui permet de maximiser la valeur présente nette de la production future tirée de la terre en question. Cette valeur dépend des niveaux des prix des intrants et de la production ainsi que de la productivité de la terre, à la fois au moment présent et à terme. La productivité dépend elle-même du progrès technique et de la profondeur de la couche arable, qui est une variable de stock dont le niveau est influencé par les niveaux de

production courants. Une production plus élevée entraîne une déperdition et une dégradation plus fortes des sols, imputables notamment à un épuisement plus marqué de la couche arable, à des labours plus profonds qui aggravent l'érosion, à la mise en culture de terres marginales fragiles, à la destruction des brise-vents naturels, etc. McConnell (1983) montre que le rythme de déperdition du sol socialement optimal est corrélé positivement avec le taux de croissance des prix des intrants, avec le taux d'actualisation et avec le rythme du progrès technique, et négativement avec le taux de hausse des prix à la production. Une société rationnelle peut souhaiter soit réduire, soit reconstituer ses stocks de sols, suivant ses anticipations concernant les prix et la technologie futurs.

L'agriculteur soucieux de maximiser son patrimoine (legs inclus) maximisera également la valeur courante nette, mais en prenant pour déterminants des valeurs privées et non sociales. Les défenseurs de l'environnement soutiennent que les décisions privées peuvent occasionner un épuisement excessif des sols, pour plusieurs raisons : anticipations erronées, insuffisances du marché financier, ignorance de l'état futur des technologies ou différences entre les taux d'actualisation, plus élevés dans l'optique privée que dans l'optique sociale. Les politiques agricoles actuelles sont susceptibles de creuser un écart entre les évaluations sociales et privées de manière plus directe, en affectant les anticipations du taux de hausse des prix. La surexploitation du sol répond à la crainte de voir les prix à la production baisser à l'avenir, étant donné que dans ce cas, une unité courante d'épuisement des sols (qui se traduit par un accroissement de la production) vaut davantage qu'une unité future. Si le soutien des prix semble impossible à maintenir à long terme, comme c'est le cas en ce moment, il encourage la surexploitation actuelle. En l'occurrence, les producteurs préfèrent battre le fer pendant qu'il est chaud. De façon analogue, une subvention aux intrants apparemment révoquant stimulerait la production courante et l'épuisement des sols.

La politique structurelle peut également favoriser l'épuisement des terres en encourageant les cultivateurs à pratiquer des méthodes qui ont un effet destructeur sur les sols. Les subventions en capital, les aides et les allègements fiscaux, ainsi que les subventions au carburant, sont autant de dispositions qui tendent à engendrer des techniques de production capitalistiques. Elles se traduisent le plus souvent par des labours profonds et rectilignes, des champs de grande taille et un système de monoculture, toutes pratiques qui accentuent en général l'érosion ou l'épuisement des sols<sup>13</sup>.

Des politiques de conservation des sols sont appliquées dans plusieurs pays – c'est le cas par exemple du programme de labourage minimal des terres aux Etats-Unis – mais elles n'ont eu jusqu'ici que des résultats limités (voir notamment Wheeler, 1985, ou Heimlich, 1986). Le moyen de loin le plus aisé de réduire la pression sur les sols serait de diminuer l'incitation à appliquer des méthodes de

culture intensives, et particulièrement des techniques à forte intensité en capital. Au reste, cela devrait être fait rapidement, étant donné que ce sont les baisses de prix anticipées qui favorisent le plus la surexploitation<sup>14</sup>.

### C. Pollution

La pollution constitue en partie un aspect du problème de l'agrément et à ce titre, elle a été traitée ci-dessus, mais une autre composante importante à prendre en considération est la « pollution diffuse » – la pollution qui s'est répandue hors de la localité où se trouve l'activité responsable. Il s'agit là d'une externalité négative classique : des décisions fondées sur les coûts et avantages marginaux privés d'une activité polluante font que l'extension de cette activité est supérieure à l'optimum social.

La pollution est un problème économique : elle peut se mesurer en termes monétaires, soit en fonction des coûts de dépollution (voir, par exemple, Leontief, **1970**) soit par les coûts que le public devra supporter pour l'éviter (Walters, **1974**) ; son montant est variable à la marge et il ne fait pas de doute qu'elle donne lieu à un arbitrage avec d'autres biens et services, comme on le voit notamment dans l'utilisation de l'automobile ou la production d'électricité. Le problème est que les marchés ne reflètent pas **fous** les coûts et avantages de décisions déterminées, ce qui rompt l'identité entre incitations privées et intérêts collectifs. Les activités agricoles dont les coûts excèdent les avantages sociaux devraient être réduites, et toute mesure allant en sens inverse serait nuisible. Deux questions se posent dans ce contexte : la politique agricole favorise-t-elle des méthodes de production plus polluantes, et encourage-t-elle les activités polluantes même lorsqu'elle n'a pas d'effet sur le niveau de pollution par unité produite ?

S'agissant de la première question, la réponse est affirmative. L'engrais est un substitut de la terre dans beaucoup de processus agricoles, de sorte que la forte corrélation positive entre le soutien des prix et les prix des terres favorise la consommation d'engrais. Kawagoe, Otsuka et Hayami (**1986**) estiment qu'une augmentation de 1 pour cent du prix des terres par rapport au prix des engrais accroît la consommation relative de ces derniers de **1.4** pour cent aux Etats-Unis et de **0.4** pour cent au Japon. Il est en outre probable que la tendance à la spécialisation des productions accentue la pollution. Tandis que l'agriculture mixte exerce des pressions relativement équilibrées sur l'écosystème et permet de prévenir certaines maladies grâce à l'alternance des productions végétales et de l'élevage sur certaines parcelles, les exploitations spécialisées nécessitent souvent un apport supplémentaire de produits chimiques pour maintenir la fertilité du sol et un surcroît de produits phytosanitaires pour enrayer les maladies (Bowers et Cheshire, **1983**).

Pour ce qui est de la seconde question, le soutien des prix et la plupart des autres mesures sont conçus pour stimuler la production agricole. Etant donné que l'agriculture consomme beaucoup plus de produits chimiques et d'énergie que la plupart des autres secteurs, ce détournement d'activité engendrera presque à coup sûr une augmentation de la consommation de produits chimiques et de pétrole, et donc un accroissement de la pollution. En **1979**, les apports directs moyens de produits chimiques (de gazole et d'essence) pour **£ 1 000** de production au Royaume-Uni atteignaient **£56 (£25)** pour l'agriculture, contre **£ 10 (£ 13)** pour l'économie dans son ensemble. En ce qui concerne le total des intrants directs et indirects, parmi 92 branches, chimie non comprise, 5 seulement consommaient plus de produits chimiques que l'agriculture (U.K. Business Statistics Office, **1983**). L'agriculture japonaise a une intensité en produits chimiques encore plus forte (mais une intensité énergétique moins élevée), tandis que les estimations directes des coûts de dépollution pour les Etats-Unis indiquent que pour éliminer la pollution additionnelle nette imputable au secteur de l'élevage, il faudrait accroître de **12** pour cent l'apport de facteurs, ce taux d'augmentation n'étant dépassé que dans les secteurs de la chimie, de l'énergie et des machines spécialisées (Ketkar, **1983**).

Le thème dominant de cette section a été le lien qui unit le soutien des prix à l'agriculture intensive et, partant, à la détérioration de l'environnement. La conclusion à en tirer sur le plan de l'action est évidente. Cependant, on affirme parfois que des réductions de prix susciteraient une intensification accrue, les agriculteurs s'efforçant de maintenir leurs revenus. Il n'existe pas de preuve de cette assertion, même à très court terme, et soutenir le contraire reviendrait à douter du niveau actuel d'efficacité des producteurs. L'expérience en matière d'ajustement économique montre que des incitations plus élevées accroissent l'intensification et que, inversement, les incitations réduites l'atténuent.

Un certain nombre de solutions de rechange ont été proposées récemment pour concilier l'activité agricole et la protection de l'environnement, mais bien que ces mesures puissent jouer un important rôle d'appui, elles ne remettent pas en cause l'exigence fondamentale, à savoir la réduction des prix des produits. A titre d'exemple, des taxes ou des quotas visant les engrais réduiraient la consommation de nitrates, mais ces actions engendreraient des pesanteurs administratives et ne feraient rien pour l'agrément du paysage ou la préservation des sols. Le régime de soutien conditionnel (cross-compliance) peut améliorer les pratiques agricoles, cependant il exigerait d'importants moyens administratifs pour définir et faire respecter les bonnes pratiques. Le contingentement de la production peut freiner la détérioration de l'environnement, mais il nécessite un appareil administratif et ne s'attaque en aucune façon aux problèmes fondamentaux.

Les programmes de mise hors culture suscitent actuellement une grande attention. Leurs effets sur l'environnement dépendent pour beaucoup des moda-

lités de leur mise en oeuvre. Lorsque la pollution ou la perte d'agrément sont localisées, il est tout à fait justifié de payer les agriculteurs pour qu'ils cessent d'exploiter les zones visées (tel est le cas des ((réserves de conservation)) aux Etats-Unis). Cela revient bien entendu à acheter explicitement des services d'environnement, comme recommandé plus haut. Toutefois, lorsque les problèmes sont plus étendus ou que les gouvernements ne peuvent pas identifier ou contrôler les sites critiques, les programmes mise hors culture peuvent aggraver les atteintes à l'environnement, étant donné qu'ils favorisent une exploitation plus intensive des zones restant en culture. Les programmes de mise en jachère qui permettent aux agriculteurs de désigner eux-mêmes les parcelles à mettre en repos ne peuvent être bénéfiques pour l'environnement que de manière fortuite. Le gel des terres sans réduction des prix serait très coûteux, car le soutien des prix accroît considérablement les coûts d'opportunité de la terre en jachère. A vrai dire, il semblerait contradictoire de verser aux agriculteurs de fortes sommes pour qu'ils cultivent la terre, et ensuite de les payer bien davantage encore pour ne pas le faire !

La réduction des prix constitue le moyen le plus simple et le plus efficace de limiter les dangers actuels de l'agriculture moderne pour l'environnement. Il est vrai que cette politique ne s'attaque pas au problème fondamental des externalités et que de ce fait, elle doit sans doute être complétée par certaines mesures explicites en faveur de l'environnement, mais elle représente une première étape nécessaire vers la gestion rationnelle de l'environnement rural.

## VI. AUTONOMIE, SÉCURITÉ ET STABILITÉ DES APPROVISIONNEMENTS ALIMENTAIRES

« ...auto-provisionnement pour les produits alimentaires de base »  
(Finlande).

« ...assurer un approvisionnement alimentaire stable »,

« ...renforcement des capacités d'auto-provisionnement en produits alimentaires » (Japon).

Il est indéniable que beaucoup de pays de l'OCDE ont augmenté leurs niveaux d'auto-provisionnement en produits alimentaires. La question qui se pose ici n'est donc pas celle de l'accomplissement de ce sous-objectif particulier, mais celle de son bien-fondé. L'auto-provisionnement n'offre en lui-même aucun avantage direct aux pays intéressés. Il peut être réalisé incidemment au cours de la mise en oeuvre du développement rural ou de la stimulation des

revenus agricoles, mais en règle générale, on estime que son importance essentielle réside dans sa contribution à la stabilité et à la sécurité des approvisionnements alimentaires et, par là même, à la sécurité nationale.

En tant que moyen de stabiliser les prix et les approvisionnements dans un processus économique normal, l'auto-provisionnement ne semble guère efficace. Le marché mondial est presque toujours plus stable qu'un marché national quelconque pris isolément, étant donné que :

- i) les chocs sur la production dans différentes régions se compensent, et
- ii) le marché mondial dessert un plus grand nombre de pays consommateurs qui peuvent ajuster leur consommation de manière à absorber les excédents ou les pénuries au niveau mondial.

Toutefois, si un grand nombre de pays cherchent à atteindre artificiellement une quasi-couverture de leurs besoins, le marché mondial deviendra plus étroit et partant, plus irrégulier et moins fiable, ce qui réduira le degré de stabilité qu'il offre. Certes, il serait rarement (pour ne pas dire jamais) logique de la part d'un pays de s'isoler totalement du marché mondial, si instable fût-il ; néanmoins, la situation décrite dans la phrase précédente contient en germe un régime instable dans lequel l'irrégularité induite par les politiques engendre de nouvelles mesures plus isolationnistes et ainsi de suite. Le moyen le plus efficace de briser ce cercle vicieux serait une action collective des pays de l'OCDE.

A supposer même que l'auto-suffisance accroisse la stabilité et la sécurité des approvisionnements, il reste le problème des coûts. La plupart des pays de l'OCDE acceptent une majoration substantielle de leurs prix agricoles intérieurs par rapport aux prix mondiaux, et cela chaque année. En contrepartie, ils évitent sans doute d'avoir à payer des prix très élevés sur le marché mondial, mais seulement de temps à autre. De surcroît, comme les hausses des prix mondiaux ne sont pas parfaitement corrélées d'un produit à l'autre, les possibilités de substitution entre produits réduisent les coûts économiques de flambées des prix isolées. Finalement, pour toutes les denrées à l'exception des plus périssables, le stockage est un moyen plus efficace de stabiliser les approvisionnements que les politiques entraînant une majoration des coûts de production.

L'analyse ci-dessus concerne la stabilité et la sécurité au regard des fluctuations normales de l'économie agricole mondiale (autrement dit, le risque). Toutefois, on estime fréquemment que la question la plus importante est celle de l'incertitude : plus précisément la probabilité même faible d'une réduction draconienne des importations. De fait, Ritson (1980) soutient que c'est là le seul argument plausible en faveur de l'auto-provisionnement. Pour partie, les problèmes concernant les chocs majeurs sont les mêmes que ceux décrits ci-dessus. L'embargo soudain sur un produit d'alimentation humaine ou animale déterminé peut certes provoquer des pertes de production et des perturbations. Toutefois, il est peu probable qu'il soit catastrophique étant donné les possibilités de substitu-

tion existantes. Par conséquent, les coûts auxquels on serait exposé si l'événement se produisait doivent être corrigés à la baisse en fonction de la probabilité de cet événement, et comparés aux coûts connus et récurrents de l'autre solution, à savoir l'auto-approvisionnement.

Plus grave serait l'hypothèse, concevable quoique hautement improbable, d'un embargo total frappant les importations. Même dans ce cas, on tend à surestimer les dommages, car la substituabilité entre produits alimentaires est très élevée et il existe une flexibilité considérable en ce qui concerne la quantité totale de nourriture nécessaire pour faire subsister une population. Bien avant que ne se pose le problème des restrictions alimentaires, on peut réaliser d'importantes économies dans l'utilisation de la nourriture, par exemple en consommant une plus grande proportion de chaque animal abattu, en préparant les aliments différemment ou en remplaçant la viande par des productions végétales. Il n'y a pas de raison de traiter les économies ou les substitutions dans le domaine de la consommation alimentaire différemment de celles qui sont opérées dans les autres parties du budget des consommateurs et par conséquent, sauf en cas de malnutrition effective, il n'y a pas lieu d'accorder un régime spécial à l'agriculture.

Il est également important de se demander si les politiques agricoles actuelles contribueraient beaucoup à la sécurité des approvisionnements dans l'éventualité d'un embargo majeur. Pour nombre de pays de l'OCDE, l'auto-approvisionnement alimentaire n'est qu'apparent, car il repose sur d'abondantes livraisons d'énergie et de produits chimiques en provenance de l'étranger. L'expérience de l'URSS en 1980 a montré qu'il y a suffisamment de producteurs de denrées alimentaires dans le monde pour rendre largement inefficace tout embargo alimentaire, tandis qu'en raison du nombre restreint des fournisseurs mondiaux, des embargos sur le pétrole et les engrais ont beaucoup plus de chances de réussir. En outre, compte tenu de la surexploitation des terres que les prix actuels encouragent, les rendements dans les pays touchés tomberaient en chute libre si les exploitations étaient privées de consommations intermédiaires. De fait, ils descendraient au-dessous des niveaux qui seraient possibles sans ces intrants avec des terres nouvellement mises en culture.

Un moyen plus efficace de se préparer à un embargo total de longue durée consisterait à accumuler des stocks stratégiques de produits alimentaires en quantité suffisante pour permettre à la population de subsister pendant la première campagne, et de constituer des réserves de terres en jachère et de matériel agricole pour pouvoir accroître la production ultérieurement. Il serait peut-être même souhaitable d'accorder en temps normal un soutien à un petit nombre d'agriculteurs de manière à maintenir les niveaux de compétence, mais cette aide serait sans commune mesure avec les montants actuels. La présente politique qui consiste à tirer chaque année le maximum de la terre, est fort peu susceptible de contribuer au renforcement des niveaux de production dans l'éventualité d'un embargo total.

Enfin, si la sécurité nationale face à une menace extérieure revêt une importance primordiale, elle ne peut l'emporter entièrement sur toute autre considération. Une société est plus ou moins disposée à courir le risque de pénuries alimentaires critiques, selon le coût de la prévention, c'est-à-dire ce à quoi il faut renoncer pour réduire la probabilité de cet événement. Quoique ces arbitrages ne soient pas faciles à quantifier, le fait que les sociétés n'engagent que des dépenses limitées en faveur de la santé, de la défense et de la sécurité routière montre bien que même la préservation de la vie ne l'emporte pas totalement sur la qualité de vie. Par conséquent, même si la discussion qui précède n'avait pas établi la faiblesse du lien technique entre auto-approvisionnement alimentaire et sécurité nationale, ce second objectif n'en demanderait pas moins une analyse économique approfondie.

## VII. CONCLUSIONS

La politique agricole relève incontestablement de l'économie. Ses objectifs sont mesurables en termes monétaires et leur réalisation implique l'opération économique consistant à peser des coûts et des avantages. Les coûts du soutien à l'agriculture dans les pays de l'OCDE ont été chiffrés ailleurs. Selon certaines estimations, ils représentent un gaspillage de biens et services équivalant à la totalité du PIB du Danemark. Quant aux avantages, on estime couramment qu'ils résident dans la réalisation de différents objectifs sociaux – les objectifs dits « non économiques » définis plus haut. Dans la présente analyse, on a posé les questions suivantes au sujet de la politique agricole:

- A-t-elle réalisé des objectifs « non économiques » ?
- L'a-t-elle fait de manière efficace, c'est-à-dire au moindre coût pour les autres objectifs ?
- Est-elle compatible avec les autres objectifs et orientations des pouvoirs publics ?

Les réponses ne sont pas encourageantes. En premier lieu, si l'intervention dans l'agriculture est parfois justifiée, ce n'est vrai que dans des cas bien spécifiques : ainsi, l'assurance-calamités peut exiger un régime de subventions, l'agrément rural peut nécessiter un soutien et les stocks publics peuvent contribuer à la sécurité nationale. En second lieu, plusieurs des objectifs dits « non économiques » évoqués plus haut peuvent être mieux réalisés au moyen de politiques autres que la politique agricole : des compléments de ressources pourraient être versés directement aux populations rurales à bas revenu, les communautés rurales pourraient recevoir une aide financée sur le budget national et l'on pourrait

encourager l'industrie rurale. Enfin, dans certains cas, la politique agricole va en fait à l'encontre de ses objectifs déclarés: ainsi, le soutien des prix rend plus inégale la distribution des revenus dans le secteur agricole, et les subventions en capital favorisent l'épuisement des sols et la pollution.

Cette analyse conduit à deux interprétations possibles. Ou bien la politique agricole n'est pas véritablement conçue pour réaliser les objectifs dits « non économiques » examinés dans la section I, ou bien elle doit être totalement refondue. Si la seconde interprétation est la bonne, la réforme s'impose, indépendamment de l'issue d'éventuelles négociations internationales. Il ne s'agit pas de nier qu'une réforme multilatérale serait moins traumatisante qu'une action unilatérale, mais simplement de faire observer que dans la plupart des pays de l'OCDE la politique agricole entraîne d'importantes pertes de biens et de services pour des résultats très limités dans le domaine des objectifs dits « non économiques ». En bref, eu égard aux objectifs déclarés des gouvernements et à l'éventail des moyens propres à les réaliser, la politique agricole est très inefficace.

## NOTES

1. Cette section puise à deux excellentes sources: Hitch et McKean (1960) qui appliquent l'analyse économique aux décisions militaires, et Henderson (1986) qui examine avec le même outil un certain nombre de problèmes ayant trait à l'action gouvernementale.
2. « Quoi qu'il n'existe pas de ligne de démarcation bien nette entre bien-être économique et bien-être non économique, la possibilité d'une mesure monétaire est un assez bon critère pour établir une distinction approximative », Pigou (1929).
3. Bien entendu, il convient de poser les mêmes questions au sujet des politiques autres que la politique agricole. Toutefois, étant donné les difficultés pratiques qu'entraînerait l'examen de l'ensemble des politiques, et compte tenu des niveaux d'intervention relativement élevés dans l'agriculture pour la plupart des pays de l'OCDE, en guise de première approximation, on peut examiner le secteur agricole isolément, le reste de l'économie n'étant représenté que par la valeur de sa production.
4. La préférence pour les subventions appelle une réserve, à savoir que leur financement peut nécessiter des impôts générateurs de distorsions. Mais à moins que les dépenses ne soient très élevées, il est peu probable que cet inconvénient l'emporte sur les avantages directs exposés dans le texte.
5. Il ne s'agit pas de nier l'importance du « théorème d'impossibilité » d'Arrow (Arrow, 1970) – selon lequel il n'est pas assuré que les préférences sociales dérivées de personnes ayant des préférences individuelles différentes auront un caractère cohérent – mais simplement de remarquer que les gouvernements prennent des décisions d'une manière ou d'une autre, et de supposer que la collectivité est ainsi desservie de façon cohérente.
6. Une justification de ces pensions serait de compenser la perte de richesse liée à l'infléchissement des prix à la production. Toutefois, étant donné que la richesse en question a été induite par des mesures publiques, il n'est pas absolument certain que cette compensation soit justifiée.
7. Petit (1985) présente une analyse succincte de cette « difficulté » dans son étude du Plan Brannan appliqué aux Etats-Unis en 1949.
8. Il est possible que même en l'absence d'une intervention publique, le risque moral empêche la fourniture d'un service d'assurance, auquel cas un régime d'assurances subventionnées serait nécessaire. L'argument développé ici est simplement que la stabilisation officielle permet plus difficilement au secteur de l'assurance privée de prospérer.
9. Voir Winters (1987b) pour une analyse de cet argument.

10. D'après Gasson (1986), au Royaume-Uni, sur un échantillon important de pluriactifs, 38 pour cent des personnes ont indiqué que l'agriculture ne contribuait pas à leur revenu net. Cela pourrait indiquer, soit qu'un soutien accru est nécessaire, soit que l'agriculture à temps partiel est fortement influencée par des facteurs non pécuniaires. De fait, près de 50 pour cent des pluriactifs interrogés par Gasson indiquent qu'ils ne modifieraient pas leurs activités agricoles dans l'éventualité d'une forte baisse des recettes tirées de l'agriculture.
11. L'étude de Gasson et al. (1988) confirme dans l'ensemble ce point de vue.
12. Il est vrai que le premier chiffre ne comprend pas les dépenses des particuliers et des collectivités locales au titre des aménités, et que depuis 1987 des dépenses de conservation additionnelles ont été engagées dans certaines « zones écologiquement sensibles ». Par contre, les coûts des programmes en faveur des aménités, qui consistent à payer les agriculteurs pour qu'ils adoptent des techniques respectant l'environnement, sont fortement majorés par les prix élevés des productions végétales et des terres résultant du soutien à l'agriculture.
13. Les subventions en capital stimulent la monoculture du fait que les producteurs souhaitent étaler leurs coûts en capital sur des volumes de production élevés; le soutien des prix réduit le rythme des fusions d'exploitations, de sorte que les exploitations individuelles doivent se spécialiser pour produire les volumes requis. Voir Bowers et Cheshire (1983).
14. Le gel des terres en tant que mesure de conservation est examiné plus loin.

## BIBLIOGRAPHIE

- Agricultural Policy Council (1987), ((Basic direction of agricultural policy toward the 21st century», *Japan's Agricultural Review*, Vol. 15, mars.
- Arrow, K.J. (1970), *Social and Individual Values*, Oliver and Boyd, Edimbourg.
- Banque Mondiale (1986), *Rapport sur le développement dans le monde 1986*, Banque Mondiale, Washington, D.C.
- Bhagwati, J.N. et V.K. Rawaswami (1963), «Domestic distortions, tariffs and the theory of optimum subsidy», *Journal of Political Economy*, Vol. 72, pp. 44-50.
- Body, R. (1984), *Farming in the Clouds*, Temple Smith, Londres.
- Bowers, J.K. et P. Cheshire (1983), *Agriculture, the Countryside and Land Use*, Methuen and Co. Ltd., Londres.
- Brown, G.M. et H.C. Pollakowski (1977). «Economic valuation of a shoreline», *Review of Economics and Statistics*, Vol. 59, pp. 272-278.
- Bureau of Agricultural Economics (1985), *Agricultural Policies in the European Community*, Australian Government Publishing Service, Canberra.
- Corden, W.M. (1957), «Tariffs, subsidies and the terms of trade», *Economica*, Vol. 24, pp. 235-242.
- Council of Economic Advisers (1986), *Economic report of the President*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.
- Countryside Commission (1984), *Agricultural Landscapes: A Second Look*, CCP 168, Countryside Commission, Cheltenham.
- Département Fédéral de l'Économie Publique (1984), *Le Sixième Rapport sur l'Agriculture*, Office Central Fédéral des Imprimés et du Matériel, Berne.
- Dixit, A. (1987), «Trade and insurance with moral hazard», *Journal of International Economics*, Vol. 23, pp. 201-220.
- Drudy, P.J. (1978), «Depopulation in a prosperous agricultural sub-region», *Regional Studies*, Vol. 12, pp. 49-60.
- Eginton, C.W. (1980), ((Impacts of federal tax policies on the potential growth in size of typical farms», *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 62, pp. 929-939.
- Gabriel, S.C. et C.B. Baker (1980), ((Concepts of business and financial risk», *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 62, pp. 560-564.
- Gardner, B.L. et D.M. Hoover (1975), U.S. *Farm Commodity Programs and the Inequality of Farm Household Income: 7969*, Dept. Econ. and Bus. ERR No. 35., North Carolina State University.

- Gardner B.L. et R.A. Kramer (1986). « Experience with crop insurance programs in the United States, » in P. Hazell, C. Pomaredo, et A. Valdes (ed. ), *Crop Insurance for Agricultural Development*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Gasson, R. (1986), *Farm Families With Other Gainful Activities*, Wye College, Londres.
- Gasson, R., G. Crow, A. Errington, J. Hutson, T. Marsden et M. Winter (1988), « The farm as a family business: a review », *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 39, pp. 1-42.
- Hazell, P.B.R. (1984), « Sources of increased instability in Indian and U.S. cereal production », *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 66, pp. 302-311.
- Heady, E.O. et C. Short (1981), « Interrelationship among export markets, resources conservation and agricultural productivity », *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 63, pp. 840-847.
- Heimlich, R.E. (1986), « Agricultural programmes and cropland conversion : 1975-1981 », *Land Economics*, Vol. 62, pp. 174-181.
- Henderson, P.D. (1986), *Innocence and Design*, Basil Blackwell, Oxford.
- Hitch, C.J. et R.N. McKean (1960). *The economics of Defence in the Nuclear Age*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Hodge, I.D. et M. Whitby (1986), « The U.K. : Rural development, issues and analysis », *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 13, pp. 391-413.
- Honma, M. et Y. Hayami (1986). ((Structure of agricultural protection in industrial countries », *Journal of International Economics*, Vol. 20, pp. 115-129.
- Huffaker, R.G. et B.L. Gardner (1986), « The distribution of economic rents arising from subsidised water when land is leased », *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 68, pp. 306-312.
- Johnson, J.D. et S.D. Short (1983), « Commodity programs: who has received the benefit ? » *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 65, pp. 912-921.
- Kawagoe, T., K. Otsuka et Y. Hayami (1986), « Induced bias of technical change in agriculture : the US and Japan, 1880-1980 », *Journal of Political Economy*, Vol. 94, pp. 523-544.
- Ketkar, K.W. (1983), « Pollution control and inputs to production », *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 10, pp. 50-59.
- Kislev, Y. et W. Peterson (1982), « Prices, technology and farm size », *Journal of Political Economy*, Vol. 90, pp. 578-595.
- Krutilla, J.V. et A.C. Fisher (1975), *The Economics of Natural Environments*, Johns Hopkins Press, Baltimore.
- Leontief, W. (1970), « Environmental repercussions and the economic structure : an input-output approach », *Review of Economics and Statistics*, Vol. 52, pp. 262-271.
- MacEwan, M. et G. Sinclair (1983), *New Life for the Hills*, Council for National Parks, Londres.
- Marcks von Wurtemberg, J. (1987), *The Cost of Present Agricultural Policies in the EFTA Countries*, Occasional Paper No. 18, AELE, Genève.
- Martin, J.P., J.M. Burniaux, F. Delorme, 1. Lienert et D. van der Menstrugghe (1989), ((Effets macro-économiques des politiques agricoles dans les pays de l'OCDE – résultats de simulations sur WALRAS », *Revue Economique de l'OCDE*, ce volume.
- Martin, W.E. et R.L. Gunn (1977), « Using economic demand functions for rural outdoor recreation », in J.M. Hughes et R.D. Lloyd (éds.), *Outdoor Recreation : Advances in Application of Economics*, U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Washington, D.C.

- McConnell, K.E. (1983). « An economic model of soil erosion », *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 65, pp. 83-89.
- Nature Conservancy Council (1984), *Nature Conservation in Great Britain*, Nature Conservancy Council, Shrewsbury.
- Newby, H., C. Bell et D. Rose (1977). « Farmers' attitudes to conservation », *Countryside Recreation Review*, Vol. 2.
- OCDE (1987a), *Politiques nationales et échanges agricoles (y compris les études par pays)*, OCDE, Paris.
- OCDE (1987b), *Ajustement structurel et performance de l'économie*, OCDE, 1987.
- Petit, M. (1985), *Determinants of Agricultural Policies in the U.S. and the European Community*, Research Report No. 51, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Phipps, T. (1985), *Farm policies and the Rate of Return on Investment in Agriculture*, Occasional Paper, American Enterprise Institute, Washington, D.C.
- Pigou, A.C. (1929), *The Economics of Welfare*, MacMillan, Londres.
- Ritson, C. (1980), *Self-sufficiency and Food Security*, Centre for Agricultural Strategy, Reading.
- Traill, W.B. (1980). *Land Values and Rents: the Gains and Losses from Farm Price Support Programmes*, Department of Agriculture Bulletin 175, University of Manchester, Manchester.
- Traill, W.B. (1982), « The effect of price support policies on agricultural investment, employment, farm incomes, and land values in the UK », *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 33, pp. 369-385.
- Tsuji, H. (1986), « An economic analysis of rice insurance in Japan », in P. Hazell, C. Pomaredo, et A. Valdes (eds.), *Crop Insurance for Agricultural Development*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Tyers, R. et K. Anderson (1986), *Distortions in World Food Markets: a Quantitative Assessment*, World Bank Development Report Background Paper, Banque Mondiale, Washington, D.C.
- U.K. Business Statistics Office (1983), *Input-Output Tables for the United Kingdom, 1979*, Business Monitor PA 1004, H.M.S.O., Londres.
- U.K. Treasury (1987). *The Government's Expenditure Plans 1987-88 and 1989-90*, Volume II, H.M.S.O., Londres.
- Van Vuuren, W. (1986). « Soil erosion: the case for market intervention », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 33, pp. 41-62.
- Walters, A.A. (1974), *Noise and Prices*, Clarendon Press, Oxford.
- Wheeler, D.P. (1985), « The conservation imperative for food and agriculture policy in the United States », in D. Baldock, et D. Conder, (eds.) *Can the CAP Fit the Environment?* Council for the Protection of Rural England, Londres.
- Winters, L.A. (1987a), « The political economy of the agricultural policy of industrial countries », *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 14, pp. 285-304.
- Winters, L.A. (1987b), « Les conséquences économiques de l'aide à l'agriculture: vue d'ensemble », *Revue économique de l'OCDE*, no. 9 (automne 1987). pp. 7-64.