

## Réforme de la Politique agricole commune : faut-il compenser intégralement ou partiellement les baisses de prix ?

Claude Roger, avril 1999

---

La proposition française de rendre dégressives dans le temps les aides directes compensatrices des baisses de prix, n'a pas été retenue par les chefs de gouvernements européens réunis au Sommet de Berlin les 24 et 25 mars dernier pour adopter **l'Agenda 2000**. Le débat n'est pas clos pour autant puisque la question s'était déjà posée lors de la réforme de la PAC de 1992 pour aboutir à l'instauration de compensations intégrales aux baisses de prix, par des aides directes non dégressives aux producteurs. L'expérience a montré que du fait de l'évolution favorables des prix de marché et des gains de productivité, de nombreux producteurs, en particulier dans les productions de grandes cultures, avaient ainsi pu bénéficier d'une "surcompensation" de leurs pertes de revenus dans la mesure où les aides avaient été calculées en supposant que la baisse des prix de marché serait égale à celle des prix institutionnels. Le débat sur le niveau de compensation des baisses de prix par des aides directes dégressives lève deux questions fondamentales en économie, celles de la formation et de la distribution du revenu : comment se créent les richesses et qui en profite. De plus il rappelle opportunément une évidence : la productivité est à long terme le déterminant des prix réels et donc celui du bien être national, ainsi qu'un déterminant essentiel de la compétitivité internationale et donc l'un de ceux qui jouent sur le niveau de l'emploi.

### 1. Productivité et répartition des gains de productivité

La notion de productivité mesure un rapport entre un volume de production et un volume de facteurs. La variation de ce rapport (les gains ou pertes de productivité) a deux composantes principales :

- le progrès technique en tant que tel (lié au progrès génétique ou technologique, par exemple).
- la recherche d'une plus grande efficacité dans l'utilisation des facteurs de production (baisse des coûts et économies sur les intrants ou charges par exemple).

Dans le cadre d'une technique de production donnée, la même notion renvoie donc à l'efficacité de la production : productivité et coût de productions sont des notions étroitement liées. Les coûts de production correspondent à la valeur des charges ramenée à l'unité produite (quintal, kg ou litre). La productivité est le rapport inverse mais les charges (c'est à dire les facteurs de production, consommations intermédiaires, capital, terre et travail) sont également exprimées en volume. Le calcul d'un taux de productivité globale nécessite donc d'agréger des volumes de biens différents et pour ce faire, d'utiliser des indices : l'analyse de l'évolution de ce taux peut être alors menée conjointement avec une analyse sur les prix pour déboucher sur celle de la répartition des gains de productivité. En effet, dans la formation du revenu, l'évolution du prix des charges peut jouer un rôle aussi important que celle des gains de productivité : à l'intérieur de l'agriculture par exemple, les gains de productivité réalisés dans le secteur céréalier, se transmettent dans le secteur des productions animales, via la baisse du prix des aliments.

Ces transferts entre acteurs sont retracés dans des "comptes de surplus" : ceux-ci permettent de voir comment s'effectue le partage des gains de productivité entre les différents partenaires du secteur et entre l'agriculture et ses autres partenaires. Le surplus de productivité qui est donc défini comme la différence entre le volume de la production et le volume de facteurs utilisés peut être distribué soit sous forme de baisse de prix (au profit des clients), soit sous forme de baisse des subventions ou d'augmentation des taxes (au profit de l'Etat), soit sous forme d'augmentation de la rémunération des différents facteurs (prix des consommations intermédiaires, capital, terre, revenu familial). De même, les prix de certains facteurs peuvent baisser, et cette baisse contribue au surplus de productivité pour augmenter les transferts dont bénéficient les autres agents.

Dans les secteurs de l'économie faiblement réglementés qui sont soumis entièrement aux lois du marché, ce sont celles-ci qui régulent le partage des gains de productivité. Certains secteurs parviennent à retenir leurs gains de productivité (au profit des entreprises, des détenteurs de capital ou de leurs salariés) parce que les entreprises disposent de ce qu'on appelle un pouvoir de marché. Mais, force est de constater que le prix des

ordinateurs baisse relativement à celui de la coupe de cheveux parce que les gains de productivité sont importants dans le premier secteur alors qu'il est dominé par quelques très grandes firmes disposant d'un certain pouvoir de marché, et quasiment nuls dans le second qui relève de l'artisanat, sans pouvoir de marché. Le secteur agricole présente l'originalité de réaliser des progrès de productivité importants, à partir de nombreuses entreprises individuelles sans pouvoir de marché, mais dans le cadre de règlements intervenant sur sa capacité à "retenir" ou à "distribuer" entre activités et/ou au reste de l'économie, ses gains de productivité.

## 2. Gains de productivité et revenus en agriculture

Pour l'ensemble de l'agriculture française, la productivité globale des facteurs a augmenté entre 1973 et 1997 de 3% par an, soit plus rapidement que la production (2%). La productivité partielle de tous les facteurs s'est élevée, mais, c'est surtout la productivité du travail qui a le plus augmenté, avec un rythme annuel de 5%. Toutefois, si la France apparaît comme le pays qui, dans l'Union Européenne, a le taux d'évolution de la productivité le plus fort, ceci ne signifie pas nécessairement qu'elle soit devenue plus "compétitive" mais d'une part que la croissance de la production a tenu pour une large part aux grandes cultures, secteurs dont les gains de la productivité sont les plus élevés, et d'autre part, qu'il y avait "trop" de main-d'œuvre immobilisée dans les années 70 : l'agriculture française s'est adaptée aux conditions économiques globale en perdant beaucoup d'emplois, avec un retard par rapport à des pays comme les Pays-Bas ou le Royaume-Uni qui avaient déjà opéré leur restructuration.

Les chiffres des comptes macro-économiques de l'agriculture sur la productivité, les prix et les revenus montrent clairement que le secteur agricole a distribué tous ses gains de productivité entre 1973 et 1993. Dans un premier temps jusqu'en 1988, les revenus agricoles ont baissé pour reprendre ensuite une certaine croissance grâce à une baisse du prix des charges liée à la diminution des impacts des chocs pétroliers. Mais la situation s'est inversée depuis 1993 et l'application de la réforme de la PAC : la part croissante des paiements directs compensatoires aux baisses des prix institutionnels dans les revenus se traduit par une revalorisation des revenus. Ainsi la politique de soutien par les prix menée avant 1993, n'a pas permis un maintien des revenus agricoles, alors que c'était l'un de ses objectifs et ce, malgré les gains de productivité très forts. La déconnexion des prix agricoles européens par rapport aux prix mondiaux n'a pas empêché leur baisse et les agriculteurs n'ont pas retenu leurs gains de productivité mais les ont "distribués" presque intégralement à ses clients, sous forme de baisse de prix. Depuis la réforme de 1992, les aides directes ont compensé presque en totalité les baisses de prix, notamment dans le secteur des céréales et de la viande bovine et, à l'inverse de la période précédente, les agriculteurs ont pu "retenir" la quasi-totalité des gains de productivité.

## 3. Des gains de productivité variables selon les produits

Les gains de productivité sont variables selon les produits. De 1979 à 1997, ils ont notamment été élevés pour les céréales, le colza et le porc, de l'ordre de 3% par an en moyenne. L'origine de ces gains est d'abord la forte amélioration de la productivité partielle du travail, liée à la diminution de l'emploi agricole, mais les consommations intermédiaires, le capital et la terre (via le rendement) voient également leur productivité partielle augmenter. Dans les productions herbivores (viande bovine et lait), les gains de productivité sont plus modérés mais les coûts de production baissent aussi compte tenu de la diminution du prix des aliments, induite par les gains de productivité réalisés dans le secteur des grandes cultures et la baisse du prix des céréales décidée par la réforme de la PAC de 1992.

### 3.1 L'exemple des céréales

Sur l'ensemble de la période 1979-1997, la réduction du coût de production des céréales blé et maïs a été considérable sans qu'on note de rupture avec la réforme de la PAC. Exprimés en francs 1996, ces coûts sont ainsi passés, de 1979 à 1997, de 205 francs le quintal à 102 francs pour le blé et de 218 francs à 113 francs pour le maïs. Cette baisse des coûts tient essentiellement aux gains de productivité qui ont été de 3,6% par an pour le blé et de 3,3% pour le maïs. La productivité du travail croît notamment à un rythme très élevé. Sur les autres composantes de la formation des gains de productivité, la réforme de la PAC se traduit par des infléchissements sensibles. Dans la période d'avant réforme, l'augmentation des rendements (c'est à dire de la productivité de la terre) joue un rôle important. Avec la réforme de la PAC, les baisses de prix induisent un tassement des rendements et une économie sur les charges qui se reflètent notamment par une très forte amélioration de la productivité partielle du capital. Pour les consommations intermédiaires, cette amélioration est constante et correspond à un taux de 2% par an.

La répartition des gains de productivité s'effectue donc de manière très différente avant et après la réforme de la PAC. Pour le blé par exemple, les données étant quasi identiques pour le maïs, le surplus de productivité dans la première période représente un gain annuel de 5,4 francs 1996 par quintal mais la baisse de prix est de 7,3 francs auquel s'ajoutent 0,8 francs d'augmentation de taxes. L'effet de la baisse des prix des consommations intermédiaires n'est pas négligeable (1,4 francs 96) mais ne suffit pas à combler ce déficit. La baisse des prix est donc "financée" en partie par une diminution du revenu des agriculteurs qui se dégrade fortement. Dans les années d'application de la réforme de la PAC, le surplus de productivité représente un gain annuel, de 4,3 francs 96 par quintal. La baisse de prix correspond à 7,8 francs (96) par an mais elle est

presque compensée par les subventions qui se montent à 6,3 francs (96) par quintal. Les trois quarts du surplus de productivité (soit 3,3 francs) permettent ainsi une très forte hausse du revenu.

On voit donc que dans le secteur des céréales, les producteurs étaient "perdants" avant la réforme de la PAC, la baisse des prix étant d'un montant supérieur à ce que rapportait la productivité. Après la réforme, ils ont au contraire, conservé presque l'intégralité de leurs gains de productivité, la baisse de prix étant compensée par les aides directes.

### **3.2 Le secteur des herbivores**

Le secteur des herbivores (viande bovine et lait), enregistre des gains de productivité modérés, autour de 1% par an sur l'ensemble de la période 79-97. Ces gains proviennent presque exclusivement de l'amélioration de la productivité du travail et sont sans doute, liés à l'augmentation de la taille des exploitations. Dans les deux activités, c'est plus la réduction du prix des consommations intermédiaires que la productivité en elle-même qui est à l'origine de la baisse des coûts qui reste modérée.

**Dans le secteur de la viande bovine**, les conditions de formation des revenus dans les années 80 préfiguraient celles instaurées par la réforme de la PAC avec des primes à la tête d'animal. Ces aides directes (20 francs 96 par 100 kg et par an) était toutefois loin de compenser les baisses de prix (75 francs annuels par kg). Le surplus de productivité et la baisse du prix des consommations intermédiaires apportaient respectivement 19 et 25 francs, ce qui était insuffisant pour maintenir les revenus. Après la réforme de la PAC, l'augmentation des aides directes (83 francs 96 par 100 kg et par an) est d'un montant presque équivalent à celui de la baisse des prix (98 francs) : le revenu des producteurs augmente, ceux-ci conservant presque intégralement ce qui est apporté par le surplus de productivité et la baisse du prix des consommations intermédiaires.

**Le secteur laitier** présente la caractéristique d'être placé sous un régime de quotas de production. Ses gains de productivité, modérés mais réguliers, portent essentiellement sur le travail et le capital. Les comptes de surplus montrent que la réduction des coûts de production tient surtout à la baisse du prix des consommations intermédiaires. Même avant la réforme de la PAC, la baisse du prix du lait n'annule pas tout cet apport et les producteurs restent gagnants dans la répartition globale avec une augmentation du revenu de 1% par an. Celle-ci est plus forte après 1992, grâce à une augmentation du surplus de productivité et malgré une baisse de prix de 3,6 centimes le litre par an.

### **3.3 Le cas de la production porcine**

La production porcine n'est pas fortement soutenue et on n'a pas à s'interroger, comme pour les précédents produits, sur le problème de la compensation des baisses de prix par des aides directes. Par contre elle présente un autre cas de figure : le porc constitue la production animale qui connaît les plus forts taux d'élévation de la productivité et qui apparaît comme le produit dont le coût de production est en plus forte diminution (- 4% par an en monnaie constante). Exprimé par kg, ce coût qui profite très fortement de la baisse du prix des aliments, est ainsi passé de 18 à 9,50 francs 1996 entre 1979 et 1997. Malgré cela, le revenu du secteur, actuellement en pleine crise, est très fluctuant compte tenu de crises de surproduction périodiques. Sur l'ensemble de la période 79-97, les producteurs de porc n'ont conservé que 3 centimes (en franc 1996) par kg et par an de tout le surplus dégagé, pour améliorer leur revenu. Ces évolutions profitent donc essentiellement aux consommateurs, sous forme de baisse de prix.

## **4. Compensation totale, partielle ou dégressive ?**

Si on considère que l'un des objectifs de la PAC originelle était l'amélioration des revenus, celle-ci apparaît comme un échec dans la mesure où le soutien des prix n'a pas empêché que l'agriculture distribue l'essentiel de ses gains de productivité sous forme de baisse de prix. Depuis la réforme de la PAC de 1992, on est tombé dans la situation inverse : les baisses de prix ont été presque intégralement compensées par les aides directes et les agriculteurs ont retenu une part importante de ces gains. Il ne semble donc pas légitime de compenser en totalité les baisses de prix par des aides directes. Si tel était le cas, on arriverait à la situation où tous les gains de productivité seraient "retenus" par l'agriculture et il y aurait alors surcompensation. Par contre, il est légitime que les agriculteurs profitent, au moins en partie, des gains de productivité qu'ils génèrent, ce qui impliquerait une dégressivité dans le temps des aides directes.

Faut-il compenser totalement ou partiellement les prochaines baisses de prix par des aides directes et, dans la mesure où la compensation est partielle, de combien faut-il compenser pour éviter une surcompensation ? La Commission européenne a tranché la première partie de la question en faisant adopter le principe d'une compensation partielle (de l'ordre de 50% pour les céréales et de 80% pour la viande bovine) dans le cadre de la nouvelle réforme de la PAC prévue par *l'Agenda 2000*. Ce premier pas risque d'être insuffisant pour éviter l'apparition d'une nouvelle surcompensation si le taux global des progrès de productivité est plus rapide que la baisse des coûts de production. La France a soutenu au cours des négociations une proposition de dégressivité

des aides compensatoires plus adaptée au second volet de la question, de -3% par an pour les cultures arables et de -1% pour les autres produits - avec une franchise pour les petits producteurs.

Outre sa "légitimité économique", d'autres arguments plaident en la faveur d'une dégressivité dans le temps des aides directes en fonction de l'augmentation de la productivité. Dans un contexte de limitation de la croissance des dépenses budgétaires agricoles, la proposition apparaît cohérente. De plus, une partie des économies aurait pu être affectée au financement d'actions de développement rural : la France voyait là une des sources de financement des **"Contrats territoriaux d'exploitation" (CTE)**, institués par la Loi d'orientation agricole et ainsi validés par la PAC. De plus, la dégressivité dans le temps est facile à appliquer dans la situation actuelle où existent différentes organisations communes de marchés (OCM) selon les produits : on peut alors prévoir des dégressivités différentes, par grands groupes de produits, en prenant en compte les différentiels d'évolution des gains de productivité entre secteurs (grandes cultures / production herbivore, notamment). En effet, la politique agricole s'oriente vers un plus grand **découplage des aides** et une harmonisation des modes de soutiens dans les différents OCM : une dégressivité uniforme aurait alors des effets importants, via les taux différents de productivité, sur la réorganisation des productions à l'intérieur d'elles et entre elles.

L'analyse rétrospective en terme d'évolution des prix, des coûts et des gains de productivité ne suffit pas à trancher la question du niveau des compensations : les décisions doivent également s'appuyer sur une analyse prospective, notamment en matière de gains de productivité. De plus et posée en ces termes, cette façon d'aborder le problème demeure réductrice : elle ne prend pas en compte la question de la **rémunération (pénalisation) des externalités positives (négatives) de l'agriculture**, ni celle des inégalités de revenu internes à l'agriculture et donc celle d'une possibilité d'une politique plus redistributive, - pas plus que la question de l'emploi agricole qui dépend, pour une part, à terme, du niveau global du revenu agricole et aussi de sa répartition. Un certain nombre de choix demeurent donc éminemment politiques !

#### Sources :

**J.P. Butault** - Coûts de production, productivité et dégressivité temporelle des aides - **INRA Sciences sociales, N° 6/98**, janvier 1999.

**J.P. Butault** - Note pour le Directeur du Cabinet du ministre de l'Agriculture et de la Pêche ; réunion du 23 octobre 1998.

#### Pour en savoir plus :

**J.P. Butault, N. Delame, J.M. Rousselle** - Formation et répartition des gains de productivité dans l'agriculture française : analyse par produits - **Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales, N° 33**, 1994.