
Informations internes sur L'AGRICULTURE

**La limitation de l'offre
de produits agricoles
au moyen de mesures administratives**

CEE - COMMISSION

DIRECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE

DIRECTION ECONOMIE ET LEGISLATION AGRICOLES - DIVISION «BILANS, ETUDES, INFORMATION»

Inscrite dans le programme d'études de la Direction générale de l'Agriculture de la Commission de la Communauté Economique Européenne, cette étude a été exécutée par :

Prof. Dr. G. WEINSCHENCK

Direktor des Instituts für Wirtschaftslehre des
Landbaues
Stuttgart-Hohenheim

et

Dr. G. SCHMITT

Institut für landwirtschaftliche Marktforschung
Braunschweig-Völkenrode

avec la participation de la division "Bilans, Etudes, Information" de la Direction générale de l'Agriculture.

La Direction générale de l'Agriculture exprime ses remerciements aux auteurs pour l'étude qu'ils ont effectuée.

Cette étude ne peut toutefois être considérée comme exprimant les conceptions de la Commission de la C.E.E. dans ce domaine.

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
1. Place occupée par les contrôles de l'offre dans l'arsenal des moyens d'action de la politique agricole	1
2. Remarque fondamentale concernant la mise en oeuvre de contrôles de l'offre dans l'agriculture	9
2.1 Classification des mesures de contrôle de la production ou de l'offre	9
2.2 Influence des limitations de l'offre sur le niveau et la répartition du revenu agricole	15
2.21 Effet exercé sur le revenu par les limitations de l'offre au sein d'une structure monopolistique de l'offre	16
2.22 Incidences de la structure de l'offre et de l'interdépendance des productions agricoles sur l'effet de revenu dû aux limitations de l'offre	26
2.221 Incidence d'une limitation de l'offre sur l'orientation de la production dans une exploitation	27
2.222 L'effet de revenu des limitations de l'offre, compte tenu de l'adaptation opérée par les producteurs	30
2.23 Influence exercée par l'interdépendance entre les produits agricoles du côté de la demande sur l'effet de revenu dû aux contrôles de l'offre	37
2.24 Influence des limitations de l'offre sur le revenu des producteurs, compte tenu de l'ajustement opéré du côté de l'offre et de la demande	38
2.25 Les incidences de limitations de l'offre sur la répartition du revenu dans l'agriculture	42
2.3 Effet de la limitation de l'emploi d'un facteur de production sur la production d'un produit déterminé	45
2.31 Répercussions de l'effet d'intensité	46
2.31.1 Influence de la variabilité de l'utilisation des facteurs de production sur l'effet d'intensité	46
2.31.2 Influence exercée sur l'effet d'intensité par les facteurs fixes de production sans autres possibilités d'emploi	48
2.31.3 Influence exercée sur l'effet d'intensité par les facteurs variables de production et les facteurs fixes de production comportant des possibilités alternatives d'emploi	51

- II -

	<u>Pages</u>
2.32 Les répercussions quantitatives de l'effet d'intensité (étude statique)	53
2.33 Les répercussions quantitatives de l'effet d'intensité (étude dynamique)	62
2.34 Conclusions	67
2.4 Effets d'une limitation des surfaces cultivées	67
2.41 L'effet d'intensité indépendant du prix	68
2.42 L'effet d'intensité dépendant du prix	69
2.43 Effet d'utilisation différente des surfaces libérées	73
2.44 Influence des progrès techniques sur l'effet de revenu dû aux limitations de surfaces cultivées	74
2.45 Effet des limitations des surfaces cultivées (résumé)	78
2.5 Effet des différenciations de produits et de prix	80
2.51 Différenciations de produits et de prix en liaison avec une limitation de l'offre globale	80
2.51.1 Analyse des effets	81
2.52 Différenciation des produits et des prix en liaison avec la limitation de l'offre sur un marché partiel	88
2.53 Différenciations de produits et de prix sans limitation de l'offre	91
2.6 Point de vue inverse : l'effet des limitations de l'offre ou de la production lorsque les prix sont fixes	92
2.61 Effets généraux	93
2.62 Effets en cas de fixation de contingents d'offre	94
2.63 Effets en cas de limitation des surfaces cultivées	95
2.7 La réalisation pratique des limitations de la production et de l'offre	99
2.71 Points d'application et instruments du contrôle	103
2.72 La répartition des contingents d'offre et de superficie	107
2.73 La régulation de l'accès des nouveaux venus sur le marché	109
2.73.1 Méthodes de régulation de l'accès des nouveaux venus au marché	110
2.73.2 L'influence de la régulation de l'accès des nouveaux venus sur le marché sur la répartition du revenu	111

	<u>Pages</u>
2.8 L'appréciation des limitations de la production et de l'offre sur la base de critères sans rapport direct avec le revenu agricole	112
2.81 La compatibilité des moyens et du système économique	113
2.82 Le critère fondé sur la distinction entre mesures agissant sur l'organisation du marché et mesures agissant sur son fonctionnement	115
2.83 Le critère du traitement des causes ou de l'effet neutralisant	116
2.84 Effets accessoires des mesures administratives de limitation de l'offre sur l'ensemble de l'économie nationale	118
3. La limitation de la production agricole au moyen de mesures administratives aux Etats-Unis	123
3.1 L'évolution historique	123
3.11 La période allant jusqu'à la crise économique mondiale	124
3.12 La période allant jusqu'à la seconde guerre mondiale	126
3.12.1 L'Agricultural Adjustment Act de 1933	127
3.12.11 Mesures destinées à limiter la production et à soutenir les prix à la production	128
3.12.12 Mesures complémentaires	129
3.12.121 Contingents et différenciations de prix	130
3.12.122 Marketing agreements et Marketing orders	132
3.12.123 Mesures prises sur les marchés des arachides, des pommes de terre et du seigle	134
3.12.2 Abrogation de l'Agricultural Adjustment Act	134
3.12.3 The Soil Conservation and Domestic Allotment Act	136
3.12.4 The Agricultural Adjustment Act de 1938	137
3.13 La période postérieure à la seconde guerre mondiale	140
3.13.1 The Agricultural Adjustment Act de 1948	140
3.13.11 Effets de la nouvelle législation	142
3.13.12 Mesures complémentaires	142

	<u>Pages</u>
3.13.2 Le programme de la Banque foncière (Soil Bank)	145
3.2 Aperçu systématique des mesures visant à limiter la production	146
3.21 Les instruments	146
3.22 Les mesures complémentaires	151
3.23 L'évolution du champ d'application des divers instruments	152
3.3 Recherches empiriques sur les effets des mesures de limitation de la production aux Etats-Unis	154
3.31 Les limitations des surfaces cultivées	155
3.31.1 L'évolution des surfaces cultivées	156
3.31.2 L'influence exercée sur le volume de la production	161
3.31.3 L'influence exercée sur les rendements	166
3.31.4 L'influence exercée sur l'évolution ré- gionale des cultures	172
3.31.5 L'influence exercée sur les surfaces cul- tivées en produits concurrents	177
3.31.6 Les effets du programme de la Banque fon- cière (Soil Bank)	180
3.31.7 Essais de détermination de l'effet global	183
3.31.8 L'influence exercée sur les prix des terres	187
3.32 Effets et conséquences secondaires des différen- ciations de prix et de produits	193
3.32.1 Le lait et les produits laitiers	198
3.32.2 Le tabac et les arachides	199
3.32.3 Blé	201
3.33 Effets et conséquences accessoires du système pur des contingents de vente sans différenciation des prix (marketing quota)	204
3.33.1 La limitation de la production du sucre - Les mesures destinées à contrôler l'offre	205
3.33.2 Effets et conséquences accessoires	208
3.33.3 Les propositions de W.W. COCHRANE	212
3.33.31 Contingents de vente pour les pro- duits de transformation animaux	214
3.33.32 Contingents de vente pour tous les aliments du bétail	216

	<u>Pages</u>
3.33.33 Contingents de vente pour l'ensemble de la production d'aliments du bétail et de produits de transformation d'animaux	217
3.33.34 Contingents pour l'élevage et les femelles reproductrices	217
3.33.35 Quelques aspects techniques du système des contingents	218
3.33.36 Problèmes des bases du système de contingentement	218
3.33.37 Problème de la transférabilité des bases et des contingents	219
3.33.38 Problèmes de la participation	220
3.4 Coûts des mesures appliquées	221
4. Expériences et mesures destinées à contrôler la production et l'offre dans les Etats membres de la C.E.E. jusqu'à l'entrée en vigueur de l'organisation des marchés de la C.E.E.	225
4.1 Le contrôle de la production et de l'offre de betteraves sucrières dans les Etats de la C.E.E.	226
4.11 Tendances de l'évolution de la culture des betteraves sucrières dans les Etats de la C.E.E.	227
4.11.1 La politique officielle dans les pays de la C.E.E.	228
4.11.2 L'influence des autres facteurs	228
4.12 Mesures visant à contrôler l'offre	232
4.12.1 La réglementation de l'offre dans la République Fédérale d'Allemagne	233
4.12.2 La limitation de l'offre en France	234
4.12.3 La régularisation de l'offre en Belgique	234
4.12.4 La réglementation aux Pays-Bas	235
4.12.5 Les tentatives faites en Italie pour limiter l'offre	235
4.2 La réglementation de la production et de l'offre de produits des cultures spécialisées	236
4.21 La réglementation de la production de légumes, des bulbes à fleurs et des plantes d'ornement aux Pays-Bas	236
4.21.1 Le contrôle de la production et de l'offre	236
4.21.2 Mesures qui permettent de contrôler le nombre des producteurs	237

	<u>Pages</u>
4.21.3 Mesures visant à contrôler les surfaces cultivées	238
4.21.4 L'application des contrôles	239
4.21.5 La limitation de la culture des choux pommés	239
4.21.6 Mesures complémentaires destinées à maintenir un niveau de prix minimum déterminé	239
4.21.7 La garantie de prix minima pour les bulbes à fleurs et les plantes ornementales	239
4.21.8 La garantie de prix minima dans la culture des légumes	240
4.21.9 Organisation de la production et de la vente	245
4.22 Le contrôle de la culture du tabac dans les pays de la C.E.E.	246
4.23 Le contrôle de la culture du riz en Italie	250
4.24 Le contrôle de l'offre de lait de consommation dans la République Fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas	250
5. Résumé et conclusions :	
Possibilités et limites de la limitation de l'offre au moyen de mesures administratives dans la C.E.E.	255
5.2 L'effet de revenu des limitations de l'offre	256
5.21 L'effet de revenu direct	256
5.22 L'effet de revenu indirect	256
5.23 L'effet de revenu à court et à long terme	257
5.24 Evaluation de l'effet de revenu	258
5.25 Incidences sur les revenus agricoles	259
5.3 L'effet de revenu en cas de limitation de la surface cultivée	261
5.4 L'effet des différenciations de produits et de prix	261
5.5 L'effet de la limitation de l'offre en cas de prix garantis par l'Etat	263
5.6 La réalisation pratique de contrôles de la production et de l'offre	263
5.7 Les expériences faites aux Etats-Unis	267
5.8 Considérations sur les limites et les possibilités de l'application de contrôles de l'offre ou de la production dans la C.E.E.	269
5.81 Produits dont l'offre peut être contrôlée aux points de transformation	271
5.81.1 Marché du sucre	272
5.81.2 Marché du lait	274
5.81.3 Cultures spécialisées	276
5.82 Conclusions	277

1. Place occupée par les contrôles de l'offre dans l'arsenal des moyens d'action de la politique agricole.

Les tentatives faites pour limiter l'offre ou la production de biens et de services afin d'obtenir un prix de marché plus élevé sont vraisemblablement aussi anciennes que l'échange de biens et de services entre partenaires commerciaux. (1). Au cours de l'histoire, de telles tentatives ont parfois bénéficié de l'appui durable des pouvoirs publics ainsi qu'au temps du mercantilisme (2). A certains moments, l'Etat s'est efforcé de prévenir le recours à de telles mesures et il s'est opposé avec plus ou moins de succès aux tentatives en vue de limiter la production ou l'offre au moyen d'accords entre producteurs ou autrement (3).

Les limitations de la production et de l'offre ne sont donc pas des nouveautés, même dans le domaine de l'agriculture (4). Ce qu'elles ont à vrai dire de nouveau, c'est qu'elles ont des objectifs économiques totalement différents : alors qu'autrefois les contrôles exercés sur la production et sur l'offre constituaient un instrument d'utilisation

-
- (1) E. Salin, "Kartellverbot und Konzentration", "Kyklos", tome 16 (1963), p. 177 - 202.
- (2) Cf. notamment : A. Bürgin, article "Merkantilismus", dans : "Handwörterbuch der Sozialwissenschaften", tome 7, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1961, p. 308 - 317.
- (3) Voir : L.v. Mises articles "Liberalismus" (II) et "Wirtschaftlicher Liberalismus", Ibid., tome 6, P. 597 - 603.
- (4) Cf. pour les Etats-Unis : M.R. Benedikt : "Farm policies of the United States 1790-1980". "The Twentieth Century Fund". New-York 1953 et U. Teichmann : "Die Politik der Agrarpreisstützung", Cologne 1955.

exclusive de positions dominantes sur le marché, ils visent aujourd'hui avant tout à faciliter l'intégration de l'agriculture dans l'économie en rapide expansion qui est celle des Etats industriels hautement développés (1). L'instrument de caractère privé destiné exclusivement à mettre à profit une position économique dominante, est devenu un instrument de la politique économique de l'Etat qui vise à compenser les insuffisances de revenu existant dans le secteur agricole.

Sa mise en oeuvre suppose qu'un système de prix de marché non contrôlés ne peut pas ou ne peut qu'insuffisamment orienter le processus d'adaptation imposé à l'agriculture dans le cadre de l'expansion économique. La discussion sur le point de savoir si cette façon de voir est vraiment justifiée ou bien si un mécanisme laissé au libre jeu des forces du marché est le mieux en mesure d'imposer l'ajustement indispensable de la production agricole aux conditions économiques existantes bat encore son plein dans les milieux scientifiques (2). Elle ne sera pas poursuivie ici.

(1) Il va de soi que l'objectif de telles mesures et de telles lois n'est pas affirmé aussi clairement et aussi nettement ; les responsables posent d'ailleurs en général des objectifs directs, plus sensibles. Ainsi la législation en la matière de l'Etat de Californie (E.U.) concernant l'établissement de "marketing agreements and orders" : " ... to provide for development of new markets with the standard that such marketing order will tend to reestablish or maintain such level of prices for such agricultural commodity as will provide a purchasing power for such agricultural commodity which is adequate to maintain in the business for producing such agricultural commodity such number of producers as is necessary to fulfil the normal requirements of consumers thereof". Si vague que soit son texte et si nombreuses les possibilités d'interprétation qu'il puisse laisser, la loi en question montre néanmoins nettement qu'elle ne tend pas avant tout et uniquement à l'exploitation du consommateur, mais qu'elle favorise l'ajustement de la production au développement de l'économie nationale.

(2) Cf. notamment G. Schmitt : "Anpassungsprobleme der Landwirtschaft im wirtschaftlichen Wachstumsprozess", in *Agrarwirtschaft*, 9e année (1960) p. 336-343, et la bibliographie qu'il y donne.

En ce qui concerne la politique agricole, c'est dans une large mesure par la négative qu'on a répondu à la question de savoir si le mécanisme des prix pouvait fonctionner d'une manière satisfaisante. La quasi totalité des pays industriels hautement développés appliquent aujourd'hui un système compliqué de mesures interventionnistes qui vise avant tout à faciliter l'intégration de l'agriculture dans leur économie et à compenser les insuffisances qu'accuse partout le revenu agricole.

L'introduction de ces mesures est due au fait que le développement de l'agriculture prise dans son ensemble est resté inférieur à l'expansion économique générale (par rapport à l'augmentation du revenu individuel moyen).

La situation défavorable du secteur agricole en matière de revenu est fréquemment imputée aux particularités techniques (1) de la production agricole (dépendance à l'égard de la nature, périodicité de la production, caractère périssable des produits, etc.)

Du point de vue économique, ces raisons ne sont pas pertinentes. Elles peuvent tout au plus être invoquées pour expliquer la tendance latente à la surproduction et qui doit elle-même être considérée comme la cause essentielle, du point de vue économique, de la situation défavorable de l'agriculture (2).

La notion de "surproduction" ne peut toutefois, elle non plus, être définie qu'en fonction du prix auquel un volume de production donné peut

(1) On trouve un grand nombre de ces raisons dans : H. Strich et G. Weippert : "Die Eingliederung der Landwirtschaft in die Marktwirtschaft", Berichte über Landwirtschaft, tome 34 (1956), p. 369 - 392.

(2) On en trouvera un exposé clair et concis dans H. Giersch : "Allgemeine Wirtschaftspolitik, Grundlage, Die Wirtschaftswissenschaften", Wiesbaden 1960, pp. 227 - 559.

encore ou ne peut plus être écoulé. Par conséquent, on ne peut plus parler en général de surproduction absolue, mais seulement de surproduction relative, en fonction d'un revenu des facteurs donné.

Toute une série d'autres causes doivent être invoquées pour expliquer le rapport entre surproduction et "insuffisance" du revenu des facteurs. Ces causes ont été étudiées en détail par les auteurs. Il suffira de mentionner brièvement :

- 1) Les différences dans la structure de la concurrence entre les marchés des produits agricoles d'une part et ceux de nombreux produits industriels d'autre part ; à cet égard, la situation sur les marchés des moyens de production utilisés par l'agriculture est importante : ils fonctionnent sous le signe de la concurrence imparfaite, tandis que, sur les marchés des produits agricoles l'offre présente une structure atomique. Cela signifie qu'alors que l'agriculture ne peut obtenir pour ses produits que des prix déterminés par la concurrence, c'est-à-dire correspondant à ses coûts marginaux, elle doit payer ses moyens de production à un prix supérieur à leur coût marginal parce que l'élasticité de la demande de moyens de production par rapport à leurs prix influe sur ceux-ci ;
- 2) La faible élasticité de la demande de produits agricoles par rapport à leur prix. Il s'ensuit qu'une augmentation relativement minime de la production suffit à provoquer, toutes choses restant égales d'ailleurs, une baisse considérable. La faible élasticité de la demande par rapport au prix influe défavorablement, en particulier, sur les marchés où il y a de grandes différences entre l'élasticité à court et à long terme de l'offre par rapport au prix, de même que sur les marchés où l'offre est soumise à de fortes variations d'une année à l'autre par suite de fluctuations naturelles des récoltes.

On voit, d'après les causes énumérées ci-dessus, que la surproduction relative ne peut être valablement définie que pour certaines conditions de concurrence et sur une période assez longue, la moyenne de plusieurs années par exemple.

Il y aura toujours production agricole excédentaire lorsque les prix auxquels la production obtenue sur la moyenne de plusieurs années avec un certain input de facteurs se traduiront, sur la moyenne des mêmes années, par une rémunération des facteurs de production marginaux inférieure à celle qui aurait pu être obtenue dans d'autres secteurs.

Des comparaisons internationales et des analyses de séries chronologiques effectuées récemment (1) ont nettement montré que l'apparition d'excédents ainsi définis, au cours du processus d'expansion économique, était finalement imputable aux modifications de la structure de la demande, à des progrès techniques dans le domaine de la production agricole et à la faible mobilité des facteurs, de production participant à celle-ci.

Sous l'effet de la loi d'Engel, l'augmentation de la demande quantitative de produits agricoles dans les économies développées reste sensiblement en deçà l'accroissement de la demande globale effective. L'élasticité de la demande quantitative de produits agricoles (des zones tempérées notamment) par rapport au revenu tombe bien au-dessous

(1) La bibliographie la plus importante figure dans : R. Plate et E. Woermann, avec la collaboration de D. Grupe : "Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft. Supplément 14 à "Agrarwirtschaft", Hanovre 1962.

de 1 et même de 0,5 en général. Le seul facteur d'expansion de la demande reste l'expansion démographique qui, dans l'ensemble, se ralentit également.

En revanche, la productivité des facteurs de production mis en oeuvre dans l'agriculture s'accroît fortement sous l'influence des progrès techniques qui se manifestent dans divers domaines. Etant donné la faible mobilité de ces facteurs et du travail en particulier, leur utilisation ne peut pas être adaptée assez rapidement à la double pression résultant, d'une part, de la diminution relative de la demande, et, d'autre part, de l'accroissement de la productivité.

L'offre augmente plus vite que la demande et étant donné que la flexibilité de la demande globale par rapport aux prix est faible, le secteur agricole subit de lourdes pertes, tant sur les prix que sur le revenu.

Dans ces conditions, l'équilibre entre l'évolution du revenu agricole et celle du revenu moyen du reste de l'économie ne peut être maintenu qu'aux conditions suivantes :

- 1) Si un besoin d'importation subsiste, en réduisant l'offre d'origine étrangère et en augmentant par conséquent la part de la production intérieure sur le marché, et ce avec des prix agricoles réels stables, en hausse ou en baisse modérée selon l'expansion de cette production et le rythme du développement économique ;
- 2) Lorsque l'auto-provisionnement dépasse 100 %, en exportant la production qui ne peut être écoulee dans le pays à un certain prix. La différence entre le prix intérieur souhaité et le prix réalisable à l'exportation doit être converti par des subventions ;

- 3) En élevant le niveau réel des prix agricoles, tout en contrôlant simultanément l'évolution de l'offre intérieure et l'importation des produits agricoles;
- 4) en adaptant rapidement l'input de facteurs de production dans l'agriculture aux variations des perspectives d'écoulement et de revenu, notamment par réduction des effectifs de main-d'oeuvre et, éventuellement, des surfaces cultivées et du capital;
- 5) en procédant à des transferts directs de revenu qui ne soient pas liés à la production et qui n'exercent aucune influence sur son évolution, si tant est que de telles formes de transferts soient concevables.

Il est bien évident que la possibilité de choix entre les mesures ci-dessus dépend dans une large mesure de la situation de l'approvisionnement intérieur. Contrôler l'offre émanant de l'extérieur n'est un moyen efficace de contrôler les prix intérieurs que pour autant qu'il est nécessaire d'importer. Les pays disposant d'excédents exportables sont obligés, pour atteindre le même objectif, de s'engager dans la voie moins sûre et plus difficile qui consiste à limiter la production intérieure tant en réduisant les importations concurrentes. Ces considérations mettent en lumière les raisons pour lesquelles les pays d'Europe occidentale ont imposé des restrictions à l'importation de la plupart des produits agricoles, alors que pour les produits qui couvrent ou font plus que couvrir les besoins intérieurs, comme le lait, le vin (en France), la betterave sucrière, le tabac, le riz (en Italie), etc., ils sont amenés, de même que les riches pays d'Amérique du Nord qui disposent d'excédents agricoles, à recourir à la politique de limitation de la production.

Ces considérations montrent nettement sous quel angle se présente la politique de restriction de l'offre ou de la production : son objectif, dans le cadre de la politique agricole, est la redistribution des revenus au profit des producteurs agricoles qui, pour des produits agricoles dont la demande n'est pas élastique par rapport aux prix, doivent obtenir des prix plus élevés et, partout, un revenu brut plus élevé si l'offre est limitée sur le marché.

La limitation de l'offre entre ainsi directement en concurrence, en tant qu'instrument de la politique agricole, avec d'autres instruments de la politique des revenus agricoles, notamment les transferts directs de revenu au profit de l'agriculture (1). Le choix entre ces instruments dépend certes des problèmes administratifs de mise en oeuvre et de facteurs sociologiques, mais il constitue finalement une décision de politique économique et par conséquent une décision politique (2).

(1) Cf. L. SOTH, G.B. BRINEGAR, G.K. ZIMMERMAN, J.D. BLACK et W.E. HAMILTON : "Direct payments to producers; comprehensive versus commodity by commodity programs", dans : Joint Economic Committee : Policy for commercial agriculture. Op. Cit. p. 629-686. G. WEINSCHENCK, Probleme direkter Einkommensübertragung. Brunswick-Völkenrode 1963 (manuscrit).

(2) Cf. H. GIERSCH, op. Cit. pp. 18 et ss.

2. Remarque fondamentale concernant la mise en oeuvre de contrôles de l'offre dans l'agriculture.

Les formes possibles de limitation de l'offre vont de la limitation directe de cette dernière à la limitation de l'emploi de certains facteurs de production et à la différenciation des prix pour la production de quantités partielles déterminées ou pour l'emploi marginal de certains facteurs de production. Il paraît donc opportun, au début d'une étude sur l'effet des contrôles de l'offre, de chercher à classer systématiquement les mesures concevables pour limiter l'offre.

2.1 Classification des mesures de contrôle de la production ou de l'offre.

Comme toutes les autres mesures relevant de la politique économique ou de la politique des prix, celles qui ont trait à la limitation de la production et de l'offre peuvent être classées en fonction de critères variés. Le graphique 1 donne l'une des possibilités qui n'est assurément pas la seule qu'on puisse imaginer.

Dans ce graphique, les mesures visant à limiter l'offre sont d'abord subdivisées en mesures directes et indirectes, ce qui revient à distinguer entre limitations de l'offre et limitations de la production.

Par définition, ces limitations de l'offre portent directement sur la vente et indirectement seulement sur la production. Elles se réduisent à un contrôle de la fraction de la production qui est offerte sur le marché. L'affectation de la partie de la production qui dépasse dans chaque cas la licence de vente (ou le contingent de ventes à des prix préférentiels) est laissée à la discrétion des producteurs. C'est également à ces derniers qu'est laissé le soin d'ajuster l'utilisation des moyens de production aux mesures de contrôle.

En revanche, les limitations de la production visent directement à limiter la quantité de produits obtenus et elles ne tendent par conséquent à limiter l'offre que d'une manière indirecte. Les producteurs peuvent, dans des limites déterminées, atténuer l'effet que des limitations de la production exercent sur l'offre du marché, en réduisant leur propre consommation des produits soumis aux limitations ou en les utilisant de façon plus mesurée comme moyens de production dans leur exploitation.

A efficacité égale des mesures administratives appliquées dans l'un et l'autre cas, il faudra que la production soit limitée plus rigoureusement que l'offre (au même degré dans le cas le plus favorable), si l'on veut que les effets exercés sur le prix du marché soient les mêmes dans les deux cas (1).

Les mesures destinées à limiter la production peuvent être à leur tour subdivisées en mesures directes et indirectes, suivant qu'elles se réfèrent respectivement à la production et aux moyens de production ou aux progrès techniques. Il convient de citer ici :

- 1) Les mesures visant à limiter la production à l'échelon du producteur, notamment par la délivrance de licences ou la répartition des contingents de production. Le soin d'ajuster l'utilisation des facteurs et des moyens de production est laissé aux producteurs (limitation directe de la production).
- 2) Les mesures tendant à limiter l'utilisation de divers facteurs de production (moyens de production) ou de groupes déterminés de moyens de production. Le soin d'ajuster la production aux mesures de contrôle appliquées dans chaque cas est laissé aux producteurs (limitation indirecte de la production).
- 3) Les mesures destinées à limiter le progrès technique (limitation indirecte de la production).

Les mesures visant à restreindre l'utilisation de facteurs de production peuvent encore être subdivisées selon les marchés sur lesquels elles portent :

(1) Il va de soi qu'on peut, en partant de la production, inverser la distinction établie entre mesures directes et indirectes et qualifier les restrictions directes à la production de limitations indirectes de l'offre.

- a) Mesures destinées à réduire les surfaces cultivées ;
- b) Mesures pour réduire l'input de main-d'oeuvre ;
- c) Mesures tendant à limiter les capitaux d'investissements disponibles ;
- d) Mesures visant à freiner l'emploi de certains moyens de production.

Parmi ces mesures, ce sont surtout celles qui visent à réduire les surfaces cultivées qui ont été appliquées jusqu'ici. La possibilité de limiter en outre l'emploi de la main-d'oeuvre et des biens de production (en particulier des engrais minéraux et des carburants) n'a jusqu'ici été envisagé qu'en théorie (1).

Toutes les mesures indiquées jusqu'à présent visent directement à réduire l'utilisation (achat) ou la production (vente) de moyens de production ou de produits déterminés. A chaque mesure correspond un groupe de moyens d'action de la politique agricole. Ceux-ci se subdivisent eux-mêmes en moyens d'action à effet direct ou indirect, suivant qu'ils tendent directement ou indirectement à réaliser l'objectif immédiat des mesures.

Les moyens d'action à effet direct portent directement sur le produit (moyens de production), en limitant sa production (utilisation, vente ou achat) au moyen d'ordres, d'interdictions ou de réglementations contractuelles.

En revanche, les moyens d'action à effet indirect portent uniquement sur l'aménagement des conditions de production ou de vente, en vue de

(1) Cf. H. SCHLOTTER, "Produktionsregulative Agrarsubventionen", Jahrb. für Nationalökonomie und Statistik, tome 173 (1961), pp. 241 - 268.

- 14 -

créer une incitation à limiter la production ou l'utilisation de certains moyens de production.

Les contingents de livraison constituent, par exemple, un cas de limitation directe de l'offre, alors que des limitations indirectes peuvent être obtenues avec le système de la différenciation (1) des prix et des produits, par exemple avec la technique des classes marchandes. Sur les marchés des moyens de production, une limitation directe de l'utilisation du facteur de production sol est caractérisée par une réduction des surfaces (allotment) réalisée au moyen, soit d'un arrêt d'exploitation, soit de prise à bail ou d'achat par l'Etat, soit par boisement, ou par tout autre mode d'exploitation agricole ou forestière, alors qu'un contrôle indirect est réalisable au moyen du système de la différenciation des prix ou de l'action sur les prix (impôts, taxes). Sur le marché du travail, l'interdiction d'embauche correspond à l'intervention directe et la suppression des indemnités pour changement de lieu de travail à l'intervention indirecte. En ce qui concerne le marché des capitaux et celui des biens de production, le tableau 1 indique également des moyens d'action comportant des points d'application directs et indirects. A cet égard, ce sont les différenciations de prix réalisées sur le marché du crédit au moyen d'une politique sélective des taux (intervention indirecte) et les mesures directes de contrôle des investissements qui semblent présenter le plus d'importance. Des différenciations de prix ont aussi été proposées pour les marchés des moyens de production et notamment pour ceux où il est relativement facile de contrôler l'offre (engrais minéraux, carburants) (2).

On peut également envisager des mesures directes et indirectes pour limiter ou ralentir le progrès technique. Leur application se heurte toutefois à des obstacles de principe ou à des considérations d'intérêt général.

La nature des moyens d'action détermine leur champ d'application. On peut, en fonction de la possibilité de différenciation offerte, faire une distinction entre les mesures dont l'action s'exerce sur certains points (action ponctuelle) et celles qui agissent sur l'ensemble (action générale).

Selon que la possibilité de différenciation est totalement absente ou est limitée à des groupes d'entreprises ou à des branches d'activité, on distingue :

(1) En ce qui concerne la méthode de la différenciation des produits et des prix, voir surtout : J. ROBINSON, "The economics of imperfect competition", Londres 1933.

(2) Cf. notamment H. SCHLOTTER, op. cit.

- a) Les mesures qui ne peuvent être limitées ni à des groupes d'entreprises ni à des branches déterminées (mesures ayant une action générale sur les branches et les groupes d'entreprises) ;
- b) Les mesures qui peuvent être limitées à des groupes d'entreprises déterminés, mais non à des branches déterminées (action générale sur les branches, ponctuelle sur les groupes d'entreprises) ;
- c) Les mesures qui peuvent être limitées à des branches déterminées, mais non à des groupes d'entreprises (action générale sur les groupes d'entreprises, ponctuelle sur les branches) ;
- d) Les mesures qui peuvent être limitées aussi bien à des groupes d'entreprises qu'à des branches déterminés lorsqu'une limitation est en harmonie avec les prescriptions légales (mesures exerçant une action ponctuelle sur des branches et des groupes d'entreprises).

2.2 Influence des limitations de l'offre sur le niveau et la répartition du revenu agricole

L'introduction de contrôles de la production dans l'agriculture est - indépendamment des mesures administratives au moyen desquelles on s'efforce de limiter l'offre sur les divers marchés - théoriquement, assimilable à l'institution d'un monopole de l'offre pour l'ensemble du secteur, il paraît donc opportun, pour étudier théoriquement les effets et l'applicabilité de ces contrôles, de partir de la théorie du monopole.

Prendre la théorie du monopole pour point de départ implique certaines restrictions de la valeur indicative des études ci-après en raison des particularités de l'instrument théorique utilisé.

La théorie du monopole a un caractère statique, c'est-à-dire que, même avec les modifications que nous y apporterons ensuite, elle n'est tout d'abord applicable qu'à l'étude des incidences d'une restriction de la production.

Bien souvent, les efforts pour stabiliser ou accroître le revenu agricole en limitant la production ne visent pas à réduire pour l'avenir le volume de la production par rapport à celui du passé immédiat, mais à limiter son accroissement. A vrai dire, les incidences de telles mesures ne se prêtent qu'à une étude évolutive.

Cependant, la limitation de la valeur indicative des études, qui résulte inévitablement du caractère statique de l'instrument théorique utilisé, n'a qu'une importance secondaire. On peut en général se rapprocher avec suffisamment d'exactitude d'une étude évolutive des problèmes considérés en ayant recours à une analyse statique comparative. Pour analyser les incidences d'une limitation de l'augmentation de la production, on peut partir de l'augmentation de la production qui aurait été obtenue en l'absence de cette mesure. Il y a lieu de tenir dûment compte de l'évolution probable des prix et de l'élasticité de l'offre par rapport aux prix.

2.21 Effet exercé sur le revenu par les limitations de l'offre au sein d'une structure monopolistique de l'offre.

Dans une telle structure, la variation de l'offre du monopoleur est identique à la variation de la demande globale du bien ou du groupe

de biens considéré (1). Lorsque la production augmente, l'accroissement du chiffre des ventes résultant d'une modification du prix est par conséquent exclusivement fonction de l'élasticité de la demande par rapport au prix. Toutes choses restant égales d'ailleurs, les rapports suivants apparaissent entre les variations des ventes, du prix et du volume de la production :

$$dU = p \cdot x \frac{dx}{x} + p \cdot x \frac{dp}{p} \quad (1)$$

où

U = chiffre des ventes

p = prix d'une unité de x

x = volume de l'offre = volume de la demande

Voici ce qui en résulte, si le volume de l'offre se réduit, à propos de la variation du chiffre des ventes :

$$\begin{aligned} \frac{dU}{dx} &= p + x \frac{dp}{dx} \\ &= p \left(1 + \frac{1}{\frac{p}{x} \cdot \frac{dx}{dp}} \right), \end{aligned} \quad (2)$$

et comme $\frac{p}{x} \cdot \frac{dx}{dp}$ n'est rien d'autre que l'élasticité de la demande

(1) E. SCHNEIDER : "Einführung in die Wirtschaftstheorie", 2e partie, 7e ed. Tübingen 1961, pp. 59 ssq.
id. "Reine Theorie monopolistischer Wirtschaftsformen", Tübingen 1932 (Beitr. zur ökonomischen Theorie, 4)

J. ROBINSON : op.cit.

H. v. STACKELBERG : "Probleme der unvollkommenen Konkurrenz", Weltwirtschaftliches Archiv, Iéna 48 (1938)
id. "Grundzüge der Theoretischen Wirtschaftslehre", Stuttgart 1943;
et encore : "Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre", Tübingen et Zurich, 1951, pp. 185 ssq..

W. KRELLE : "Preistheorie", Tübingen et Zürich, 1961, pp. 196 ssq.

W. KROMPHARDT : article "Preis" in "Handwörterbuch der Sozialwissenschaften", fasc. 47, Tübingen - Göttingen, 1963.

ou des ventes du monopoleur par rapport au prix on obtient la relation bien connue d'Amoroso-Robinson, d'après laquelle

$$\frac{dU}{dx} = p \left(1 + \frac{1}{\epsilon} \right) \quad (3)$$

De l'équation 3 il résulte que :

- 1) Lorsque l'élasticité de la demande par rapport au prix est supérieure à 1 (inférieure à - 1) en valeur absolue, le chiffre des ventes augmente avec l'expansion de l'offre (de la production)
- 2) Lorsque l'élasticité de la demande par rapport au prix est de - 1, le chiffre des ventes reste inchangé en présence d'une offre (production) en augmentation.
- 3) Lorsque l'élasticité de la demande par rapport au prix est inférieure à 1 (supérieure à - 1) en valeur absolue, le chiffre des ventes diminue avec l'augmentation de l'offre (de la production), et il diminue d'autant plus en présence d'une offre croissante que l'élasticité de la demande est plus faible (en valeur absolue).

Si l'on considère la variation du coût K liée à une variation du volume de production, on obtient le rapport suivant entre le revenu E (gain) et la variation du volume de production

$$\begin{aligned} \frac{dE}{dx} &= p + x \frac{dp}{dx} - \frac{dK}{dx} \\ &= p \left(1 + \frac{1}{\epsilon} \right) - \frac{dK}{dx} \end{aligned} \quad (4)$$

Il résulte directement de l'équation 4 qu'une augmentation du revenu n'est obtenue au moyen d'une limitation de l'offre qu'aussi longtemps que

$$\left(p + \frac{p}{\epsilon} \right) - \frac{dK}{dx} > 0 \quad (5)$$

Le revenu maximum susceptible d'être atteint quand les courbes de la demande et du coût se comportent comme il est indiqué, est par conséquent obtenu lorsque

$$p + \frac{p}{\epsilon} = \frac{dK}{dx} \quad (6)$$

ou

$$\left(p + \frac{p}{\epsilon} \right) - \frac{dK}{dx} = 0 \quad (6a)$$

Les équations 6 et 6a définissent le point bien connu de Cournot et signifient simplement que le profit maximum est obtenu dans une structure monopolistique de l'offre quand la recette marginale est égale au coût marginal.

Or un contrôle de l'offre institué ou favorisé par l'Etat pour améliorer le revenu d'un secteur économique ne visera pour ainsi dire jamais à maximiser, au détriment de l'ensemble des secteurs, le revenu du secteur considéré rapporté à ses facteurs fixes (en l'occurrence le sol, le travail et des parties du capital). Les contrôles de l'offre auront plutôt pour seul et unique objectif d'obtenir un revenu considéré comme convenable, soit pour les facteurs fixes de production, soit pour une fraction déterminée de ces derniers.

Les conséquences résultant du choix de ces objectifs seront expliquées à l'aide des graphiques 2 a et 2 b.

Les graphiques 2 a, b et c représentent tout d'abord les conditions dans "l'exploitation agricole nationale (ensemble de l'économie)".

Dans le présent cas, ils montrent la forme de la courbe des ventes, de la demande et des coûts pour le modèle bien connu du monopole d'offre.

Les graphiques 2 a et 2 c se distinguent par l'élasticité de la demande totale par rapport au prix et par conséquent par le trace de la courbe des ventes totales.

Comme les revenus attendus pour les facteurs de production fixes apparaissent en tant que coût dans le calcul des coûts, le niveau de la courbe du coût moyen sera largement déterminé, dans le système de coordonnées choisi, toutes choses restant égales d'ailleurs, par le niveau du revenu ainsi escompté pour ces facteurs de production fixes. Plus il sera élevé et plus la courbe du coût moyen sera loin de l'axe horizontal des x.

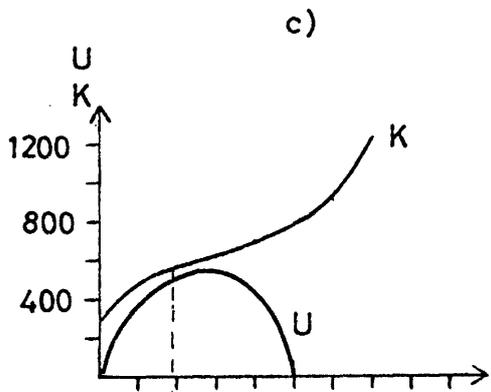
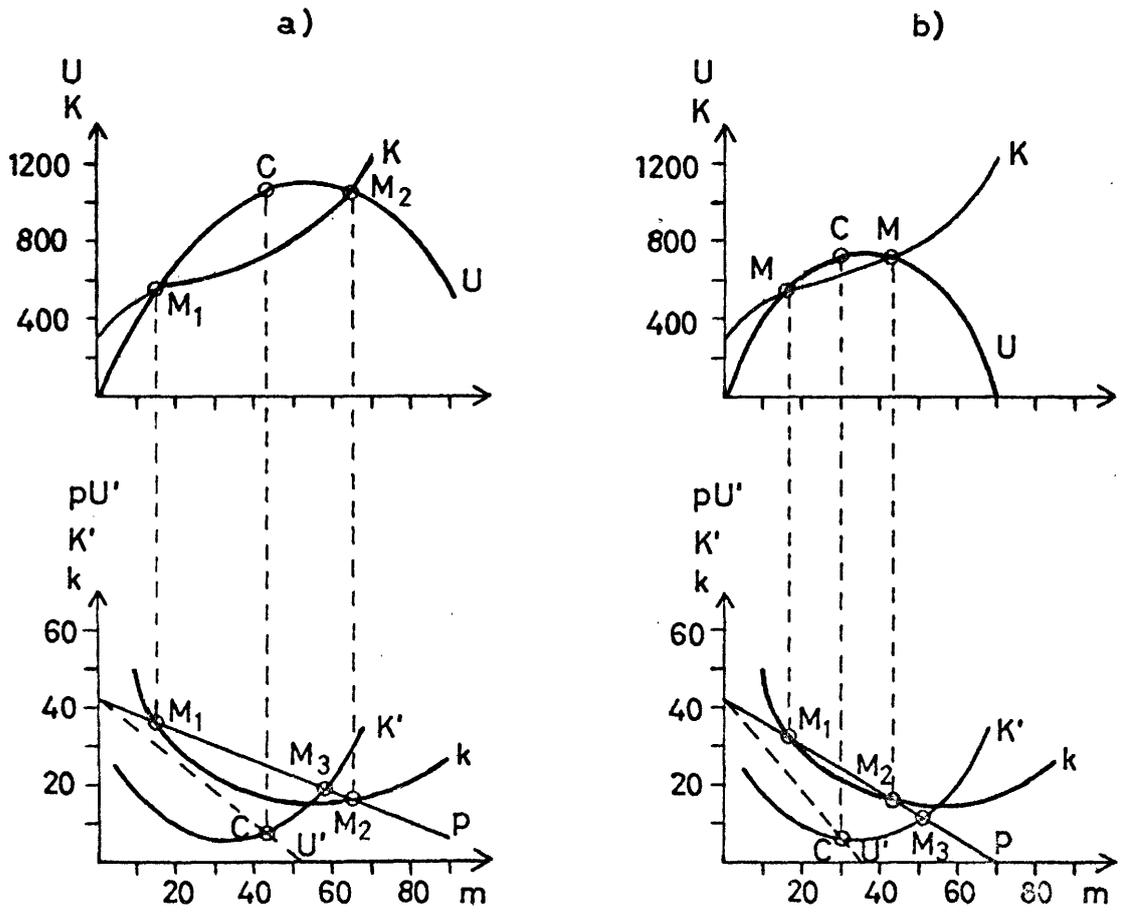
Une limitation de l'offre n'a de sens que lorsque le revenu escompté pour les facteurs de production fixes ne peut être obtenu en cas de "libre formation des prix". C'est le cas dans les conditions représentées au graphique 2 b. Le point M_3 d'intersection de la courbe du coût marginal avec la courbe de la demande se trouve en dessous du point d'intersection de la courbe de la demande et de la courbe du coût moyen ; autrement dit, la courbe de la demande coupe la courbe du coût moyen à gauche du coût minimum. Dans ce cas, les revenus escomptés ne peuvent être obtenus qu'en limitant l'offre à la quantité correspondant au point M_2 .

Au graphique 2a, le point d'intersection de la courbe de la demande et de la courbe du coût marginal se trouve au-dessus de M_2 . Il serait donc possible d'accroître encore le revenu des facteurs de production fixes en limitant l'offre, mais cette limitation serait difficilement justifiable du point de vue de l'intérêt général étant donné que le revenu escompté pour les facteurs de production fixes pourrait aussi être obtenu avec la "libre formation des prix".

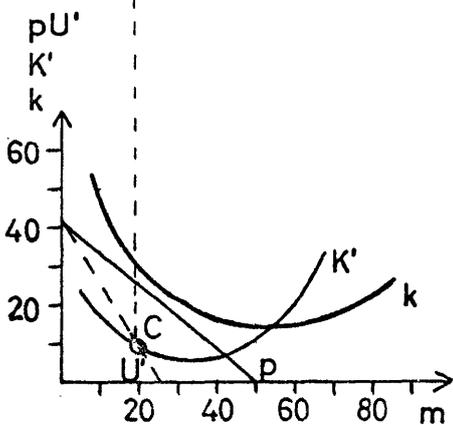
Dans le graphique 2c, la courbe de la demande se trouve en dessous de la courbe du coût moyen. Dans ce cas, une limitation de l'offre ne suffira pas à donner les revenus escomptés.

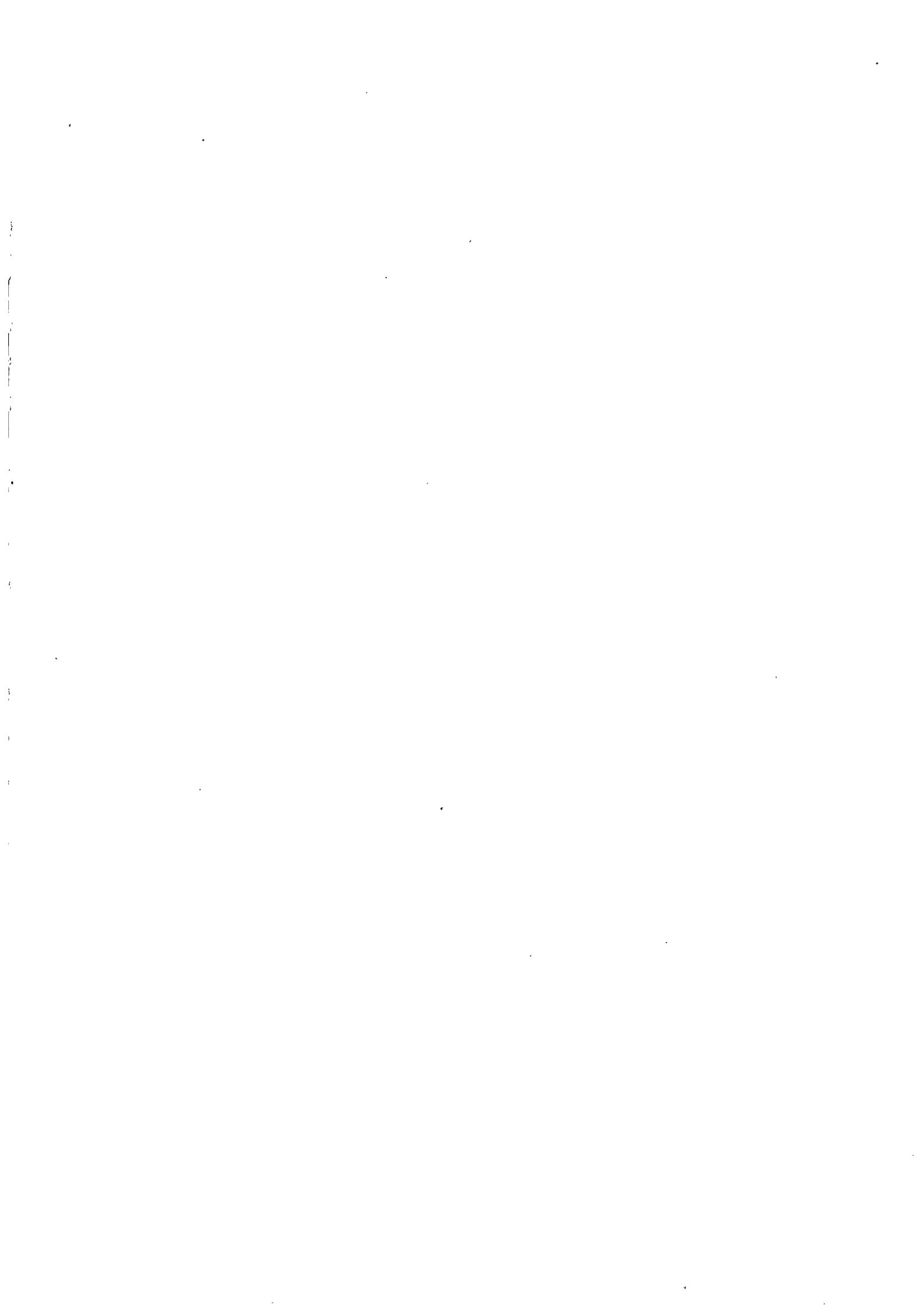
GRAPHIQUE 2

Point d'intersection des courbes du coût marginal et du prix pour diverses courbes de demande globale



- K = Coût global
- K' = Coût marginal
- k = Coût unitaire
- U = Quantité vendue
- U' = Ventes marginales
- p = Prix
- C = Point de Cournot





Les graphiques 2 a, b et c peuvent toutefois être interprétés autrement. Il suffit de s'imaginer que, pour chaque valeur de l'offre totale, la part de cette offre que représente l'offre d'une entreprise individuelle ou d'un groupe homogène d'offreurs soit connue. Dans ce cas, il est alors possible d'établir une relation entre l'offre globale à tout instant et la part de cette offre pour l'entreprise ou le groupe d'offreurs considéré. Les relations entre les deux grandeurs peuvent aisément s'inscrire dans un système de coordonnées.

Par suite des relations existant entre l'offre d'une firme et l'offre globale, il devient possible, pour une courbe donnée du coût d'une firme, d'établir aussi les relations qui existent entre une offre globale donnée et les coûts moyens ou marginaux d'une firme individuelle ou d'un groupe d'offreurs homogène.

Les courbes de coût moyen et de coût marginal des graphiques 2 a, b et c représentaient alors les courbes de coûts d'une firme individuelle ou les courbes moyennes de coûts d'un groupe homogène d'offreurs, c'est-à-dire qu'elles indiqueraient avec quels coûts moyens ou marginaux les entreprises considérées produiraient pour une offre globale donnée.

Il est a priori évident que, dans ce cas, la situation des courbes de coûts dans le système de référence choisi dépend, pour des fonctions de coût individuelles données (et par conséquent pour des revenus escomptés donnés pour les facteurs de production fixes), de la part de l'offre individuelle ou de l'offre de groupe dans l'offre globale. Une augmentation de la part de l'offre individuelle dans l'offre globale conduit, si l'offre globale et la forme des courbes de coûts restent identiques, à un déplacement de la courbe du coût vers la gauche; une diminution conduirait de même à un déplacement vers la droite.

Dans les graphiques 2 a, b et c, on peut donc considérer les courbes du coût moyen et marginal comme celles du groupe d'offreurs marginaux pour lesquels un certain revenu doit encore être recherché dans le cadre d'objectifs de politique agricole donnés.

M_3 et M_2 représentent alors respectivement les points d'intersection de la courbe du coût marginal et de la courbe du coût moyen d'une des firmes du groupe d'offreurs marginaux avec la courbe des prix. Par conséquent une limitation de l'offre en vue d'atteindre l'objectif visé n'a de sens que si le point d'intersection de la courbe du coût marginal d'un des offreurs marginaux avec la courbe des prix se trouve en dessous du point d'intersection de la courbe des prix avec la courbe du coût moyen. Graphique 2 b.

Dans les conditions correspondant au graphique 2 c, il n'est possible d'obtenir les revenus escomptés pour le groupe de producteurs marginaux que si l'offre des producteurs ayant des coûts plus favorables est limitée plus fortement que celle du groupe de producteurs marginaux (déplacement de la courbe du coût moyen vers la gauche). Des considérations d'intérêt général s'opposeraient sans doute à une telle mesure.

En résumé :

- 1) une augmentation du revenu ne peut être obtenue au moyen d'une limitation de l'offre que si l'élasticité de la demande par rapport au prix est inférieure à 1 en valeur absolue dans le cadre des prix considérés (supérieure à - 1) ;

2) le recours à des limitations de l'offre en tant que moyen de la politique des revenus paraît seulement justifié, soit lorsque la courbe de la demande coupe la courbe du coût moyen de "l'exploitation agricole globale" à gauche du coût minimum :

soit encore lorsqu'il n'est pas possible, sans recourir à une limitation de l'offre globale, de couvrir les coûts moyens des offreurs marginaux dont les espérances de revenus doivent encore être réalisées par le moyen de la politique des prix. Des considérations d'intérêt général s'opposeraient toutefois dans ce cas à la possibilité d'obtenir un revenu équitable pour le groupe de producteurs marginaux en limitant davantage l'offre des groupes de producteurs ayant des coûts les plus favorables.

Comme, dans le secteurs de l'agriculture, l'offre n'émane pas d'un monopole mais d'une multitude de producteurs, les résultats trouvés ne sont entièrement valables que si les deux conditions suivantes sont remplies :

- a) il doit s'agir d'exploitations ne produisant qu'un produit ou, si elles en produisent plusieurs, la limitation de l'offre d'un bien x_1 ne doit pas provoquer de modification de l'offre d'autres biens ;
- b) la modification des prix du bien x_1 soumis à une limitation de l'offre ne doit pas influencer sur la demande d'autres biens.

Ces deux conditions ne sont pas toujours remplies. Comme il existe une interdépendance étroite entre les produits agricoles, tant en ce qui concerne la demande qu'en ce qui concerne la production, chaque variation de prix et chaque limitation de la production, surtout lorsqu'elles n'interviennent que sur quelques marchés, entraîne un changement dans la composition de l'offre et de la demande. Les particularités de la production agricole rendent nécessaire un élargissement des fondements théoriques du contrôle de l'offre.

2.22 Incidences de la structure de l'offre et de l'interdépendance des productions agricoles sur l'effet de revenu dû aux limitations de l'offre.

Les incidences qui résultent, pour l'offre d'autres biens, de la limitation de l'offre d'un bien x_1 , tiennent à l'interdépendance des productions agricoles et à la structure atomique de l'offre agricole. Même après l'introduction d'une limitation de l'offre, chaque offre se comporte en adaptant les quantités offertes. Cela signifie qu'il considère que la limitation de l'offre qui lui est imposée constitue un paramètre d'action supplémentaire auquel il s'adapte en général en étendant la production des autres biens. Du point de vue de l'entreprise individuelle, l'introduction de limitations de la production ne saurait être considérée comme une mesure entraînant une augmentation directe du revenu. Elle a plutôt pour effet primaire de modifier les données de son plan. Le contingent de production alloué à l'entreprise individuelle au titre d'un certain bien x_1 représente pour elle une limitation de sa capacité de production de x_1 à laquelle elle s'adapte autant que possible de façon optimale, compte tenu du rapport existant entre le prix et le coût, c.-à-d. de façon à maximiser le revenu afférent aux facteurs fixes de production.

Pour étudier l'incidence d'une limitation de l'offre d'un bien x_1 , sur l'offre globale d'autres biens, il convient d'exposer tout d'abord dans ses grands traits l'effet d'une limitation de l'offre d'un bien particulier sur la composition de la production d'une exploitation considérée isolément.

2.22.1 Incidences d'une limitation de l'offre sur l'orientation de la production dans une exploitation

La production agricole est généralement, du moins dans les régions tempérées, une production complexe. A cet égard, le rapport dans lequel les divers biens sont produits n'est pas déterminé une fois pour toutes par les particularités techniques de la production. Il peut, au contraire, être modifié à court ou à long terme dans certaines limites. Il existe en effet; entre les diverses branches de l'exploitation, des rapports non seulement de complémentarité, mais aussi de substitution.

Les rapports de complémentarité, pour autant qu'ils présentent ici de l'importance, reposent en général sur le fait que les produits obtenus dans une branche A (céréales fourragères par exemple) sont utilisés dans une seconde branche B (engraissement des porcs par exemple) comme moyens de production. Suivant la nature de ces rapports la limitation d'une branche A sera éventuellement ou nécessairement liée à la limitation d'une autre branche C (1).

(1) Par suite des rapports de complémentarité une partie des produits obtenus, et en premier lieu les céréales fourragères, ne passe nullement par le marché ; il est par conséquent difficile, sinon impossible, de contrôler leur production. Les problèmes qui en résultent intéressent surtout l'exécution administrative des contrôles de la production. Il en sera traité au point 2.8.

Les rapports de substitution reposent sur le fait que toutes les branches de l'exploitation participent ensemble à l'utilisation des facteurs fixes. Leur importance, du point de vue des considérations ci-après, découle de la structure des coûts de production agricoles.

D'après la théorie de l'entreprise, il y a lieu de faire une distinction entre les facteurs de production (moyens de production) fixes, quasi fixes (pouvant varier dans certaines limites) et variables. La définition et la détermination de ces facteurs ont été examinées ailleurs d'une manière détaillée (1).

Il suffit, aux fins de l'étude ci-après, et en examinant l'institution de contrôles de l'offre - dans la mesure où ceux-ci portent sur l'offre ou la production (output)-d'admettre que le sol, la main d'oeuvre et, en général, au moins le capital bâtiments constituent des facteurs fixes pendant la période retenue.

Il s'ensuit que le coût du recours à ces facteurs pour la production d'un bien x_1 découle, non pas de leurs prix de marché, mais des coûts d'utilisation (coûts d'opportunité). Le montant des coûts d'utilisation est calculé d'après la recette monétaire, diminuée des coûts spéciaux variables, qui serait obtenue si ces facteurs étaient mis en oeuvre non dans la branche A, mais dans la branche la mieux placée parmi les branches concurrentes (B ou C).

(1) Cf. G. WEINSCHENCK : "Die optimale Organisation des landwirtschaftlichen Betriebes", Hambourg 1964.

- 29 -

En conséquence, les coûts marginaux d'extension d'une branche A produisant le bien x_1 se composent :

- 1) des coûts spéciaux (coût des engrais, des semences, de la lutte contre les parasites, coût variable des machines, etc.)
- 2) des coûts d'utilisation des facteurs fixes de production mis en oeuvre, c'est-à-dire des dépenses de la branche B diminuées des coûts spéciaux variables.

Si l'extension de la branche A est limitée administrativement et ne peut aller que jusqu'à A_{M_1} au lieu de A_M , les coûts d'utilisation diminuent du coût des facteurs de productions fixes nécessaires pour produire la quantité $A_{M_1} - A_M$. Le coût marginal de l'extension des branches concurrentes diminue d'autant. L'incitation à l'extension de ces branches est en général si grande que l'une ou plusieurs d'entre elles sont étendues et, en vertu de la recherche du profit, ce sera la ou les branches qui supportent le mieux la concurrence qui le seront.

Un exemple très simplifié pourra éclairer cette relation. Une exploitation de 60 ha ne produit que des betteraves sucrières et des céréales.

	Betteraves sucrières DM/ha	Céréales DM/ha
Recette brute	3.070	1.445
Coûts spéciaux variables	827	300
<hr/>		
Recette brute moins coûts spéciaux variables	2.243	1.145

Si, pour la rotation des cultures, la surface plantée en betteraves est limitée au tiers de la surface cultivée, l'exploitation, à condition qu'elle dispose d'une main-d'oeuvre suffisante, cultivera 20 ha en betteraves et 40 en céréales. Les coûts marginaux d'extension de la culture des céréales au delà de 40 ha s'élèvent à $2.243 + 300 = 2.543$ DM et dépassent de plus du double la recette marginale. Si

l'extension de la culture betteravière est limitée à 15 ha par une mesure de restriction de l'offre, les coûts marginaux d'extension de la culture céréalière entre 40 et 45 ha tombent de 2.543 à 300 DM. En cas de limitation de la culture des betteraves à sucre, celle des céréales serait étendue brusquement.

2.222 L'effet de revenu des limitations de l'offre, compte tenu de l'adaptation opérée par les producteurs

L'exemple ci-dessus est facile à généraliser. On peut donc dire que quand le sol, le travail et certaines parties du capital, ou du moins l'un de ces facteurs, doivent être considérés comme fixes, toute limitation imposée par des mesures administratives à la production d'un produit déterminé est liée à une diminution des coûts marginaux d'utilisation des facteurs fixes de production. Cette diminution provoque une incitation à accroître la production d'autres biens, ce qui aboutit presque toujours à un élargissement de l'offre des biens en question.

Pour l'analyse des effets qui en résultent en ce qui concerne l'effet de revenu des limitations de l'offre d'un bien isolé, les conditions suivantes sont considérées comme étant remplies :

- 1) les producteurs auxquels est imposée une limitation de l'offre d'un bien x_1 donné s'efforçant d'ajuster de façon optimale l'organisation de l'exploitation à l'introduction de limitations de l'offre, c'est-à-dire de façon que le profit rapporté aux facteurs fixes de production (excédent de la récolte brute sur les coûts variables) soit maximisé ;
- 2) les mesures administratives sont soigneusement appliquées et les producteurs les observent. Il n'est pas possible de les tourner

ou il n'est pas fait usage des possibilités à cet égard. Les objectifs directs des diverses mesures, par exemple d'une limitation des surfaces cultivées pour un produit déterminé, sont en conséquence pleinement atteints (1).

- 3) Enfin, on suppose tout d'abord que les offreurs forment un groupe parfaitement homogène. On suppose en outre que le produit x_1 , dont l'offre est soumise à une limitation, n'est lié aux autres produits des exploitations des offreurs que par des relations de substitution.

Dans ces conditions, on peut poser en principe que tous les offreurs développeront d'abord la production du même bien x_2 s'ils sont obligés de limiter l'offre de x_1 . Le volume de la production des autres biens $x_3 \dots x_n$ ne sera pas affecté par la limitation de l'offre de x_1 .

Les effets d'une limitation de la production du bien x_1 sur le revenu de l'ensemble de l'agriculture peuvent alors être décrits comme suit à partir de l'équation 4 :

$$\frac{dE}{dx_1} = p_{x_1} \left(1 + \frac{1}{\xi_1}\right) - \frac{dK}{dx_1} + \left[p_{x_2} - \frac{dK}{dx_2} \right] \cdot \frac{dx_2}{dx_1} \quad (7)$$

En général cependant, le prix de x_2 est, pour une courbe de demande donnée, une grandeur dépendant de l'offre globale. S'il en est ainsi, on a :

$$\frac{dU}{dx_2} = p_{x_2} \left(1 + \frac{1}{\xi_2}\right) \quad (8)$$

(1) On indiquera brièvement au point 2.8 ce que l'administration doit faire pour que cette condition soit remplie au moins approximativement.

- 32 -

Si l'on tient compte du rapport exprimé par l'équation 8, l'équation 7 devient alors :

$$\frac{dE}{dx_1} = p_{x_1} \left(1 + \frac{1}{\xi_1}\right) - \frac{dK}{dx_1} + \left[p_{x_2} \left(1 + \frac{1}{\xi_2}\right) - \frac{dK}{dx_2} \right] \cdot \frac{dx_2}{dx_1} \quad (9)$$

Sur la base de l'équation 9, nous distinguerons désormais entre l'effet direct et l'effet indirect de revenu d'une limitation de l'offre de x_1 . Dans l'équation 9, l'effet de revenu direct est donné par l'expression :

$$p_{x_1} \left(1 + \frac{1}{\xi_1}\right) - \frac{dK}{dx_1}$$

L'effet indirect résulte de l'extension de l'offre de x_2 par suite de la limitation de l'offre de x_1 . Il est donné par la formule :

$$\left[p_{x_2} \left(1 + \frac{1}{\xi_2}\right) - \frac{dK}{dx_2} \right] \frac{dx_2}{dx_1}$$

Si l'élasticité de la demande de x_1 et de x_2 par rapport au prix est inférieure à 1 en valeur absolue (supérieure à -1), l'effet de revenu direct est positif alors que l'effet de revenus indirects est négatif. Il est donc manifeste qu'une limitation de l'offre de x_1 ne peut conduire à un accroissement du revenu de l'ensemble de l'agriculture que si l'effet de revenu direct est supérieur à l'effet de revenu indirect.

Le rapport entre les valeurs absolues des deux grandeurs dépend, d'après l'équation 9, du rapport entre les élasticités des deux biens par rapport au prix et du rapport de substitution. Si l'on a $\frac{dx_2}{dx_1} = 1$, l'effet

global de revenu d'une limitation de x_1 n'est positif que lorsque la valeur absolue de ξ_1 est plus petite que la valeur absolue de ξ_2 .

Pour avoir une estimation approximative de l'effet de revenu d'une limitation de l'offre, on peut fréquemment au lieu d'étudier l'effet de revenu, se borner à une étude des variations des prix de x_1 et de x_2 résultant d'une limitation de l'offre de x_1 .

Les variations de prix résultant d'une limitation de l'offre de x_1 ne peuvent être tirées de l'équation 9 qu'avec passablement de difficulté.

Il convient donc de partir des équations définissant ϵ

En détail on a :

$$\epsilon_1 = \frac{p_1}{x_1} \cdot \frac{dx_1}{dp_1} \quad (10)$$

$$\epsilon_2 = \frac{p_2}{x_2} \cdot \frac{dx_2}{dp_2} \quad (11)$$

En outre, d'après les rapports définis plus haut, la valeur de x_2 dépend de x_1 . On peut donc écrire :

$$x_2 = f(x_1) \quad (12)$$

D'après les équations 10 et 11, on a alors :

$$\frac{dp_1}{dx_1} = \frac{1}{\epsilon_1} \cdot \frac{p_1}{x_1} \quad (13)$$

$$\frac{dp_2}{dx_2} = \frac{1}{\epsilon_2} \cdot \frac{p_2}{x_2} \quad (14)$$

Si l'on divise 13 par 14, on obtient :

$$\frac{dp_1}{dp_2} \cdot \frac{dx_2}{dx_1} = \frac{\epsilon_2}{\epsilon_1} \cdot \frac{p_1}{p_2} \cdot \frac{x_2}{x_1} \quad (15)$$

On a de même

$$\frac{dp_2}{dp_1} = \frac{\epsilon_1}{\epsilon_2} \cdot \frac{p_2}{p_1} \cdot \frac{x_1}{x_2} \cdot \frac{dx_2}{dx_1} \quad (16)$$

L'équation 16 tient toutefois compte des rapports qui existent entre p_2 et p_1 du côté de la production d'après l'équation 12. Les rapports du côté de la demande sont négligés.

L'équation 16 indique donc que, lorsque l'interdépendance entre x_1 et x_2 du côté de la demande est nulle ou négligeable, la variation du prix p_2 qui résulte d'une variation de celui de x_1 provoquée par une modification de l'offre dépend des conditions suivantes :

- 1) de l'élasticité de la demande de x_1 et x_2 par rapport au prix. Plus la valeur absolue de ϵ_1 est grande par rapport à celle de ϵ_2 , et plus la variation de p_2 est forte en cas de variation de p_1 ;
- 2) du rapport entre les quantités offertes en cas d'introduction d'une limitation de l'offre. Plus l'offre de x_1 est importante par rapport à l'offre de x_2 , et plus l'effet exercé sur le prix de x_2 par une variation du prix de x_1 induite par une variation de l'offre est accentué ;
- 3) du rapport entre les prix au moment de l'introduction de la limitation de l'offre. Plus le prix p_1 est faible par rapport à p_2 , et plus l'effet exercé sur le prix p_2 par une variation de p_1 provoquée par une variation de l'offre est accentué ;
- 4) de la valeur de $\frac{dx_2}{dx_1}$, plus la modification de x_2 est forte en cas

de modification de x_1 , et plus la variation de p_2 est accentuée lorsqu'on recherche une modification déterminée de p_1 par une modification de l'offre de x_1 . Le quotient différentiel $\frac{dx_1}{dx_2}$ est, toutes

choses égales d'ailleurs, d'autant plus grand que la capacité libérée par la limitation de l'offre de x_1 est utilisée plus exclusivement pour la production de x_2 (cf. équation 17).

Si l'on abandonne la restriction selon laquelle les offreurs formeraient un groupe parfaitement homogène, il faut s'attendre que la limitation de l'offre de x_1 conduira non seulement à une extension de la production de x_2 , mais aussi d'autres produits $x_3 \dots x_n$, produits qui sont liés essentiellement dans les exploitations des offreurs par des relations de substitution avec x_1 . Par suite, en cas de restriction de l'offre de x_1 , l'offre de x_2 augmentera moins que dans l'hypothèse où les offreurs formeraient un groupe parfaitement homogène. L'effet de revenu indirect d'une limitation de l'offre de x_1 se partage alors entre plusieurs marchés. Si l'on supprime en outre la restriction selon laquelle x_1 n'est lié avec les autres produits que par des relations de substitution, il est alors possible que l'offre de produits complémentaires de x_1 se trouve aussi réduite par suite d'une limitation de l'offre de x_1 . L'effet de revenu d'une limitation de la production des produits complémentaires peut être positif ou négatif selon que l'élasticité de la demande de produits complémentaires de x_1 par rapport au prix est supérieure ou inférieure à 1 en valeur absolue. Dans le secteur agricole, cet effet devrait en général être positif.

Pour donner une image parfaite de l'effet de revenu direct et indirect d'une limitation de l'offre de x_1 en tenant compte de l'hétérogénéité du groupe d'offreurs et de la possibilité de l'apparition de produits complémentaires, il convient de compléter comme suit l'équation 9 :

$$\frac{dR}{dx_1} = p_{x_1} \left(1 + \frac{1}{\epsilon_1}\right) \frac{dK}{dx_1} + \sum_{i=2}^{i=n} \left(p_{x_i} \left(1 + \frac{1}{\epsilon_i}\right) - \frac{dK}{x_i}\right) \frac{dx_i}{dx_1} \quad (17)$$

$i = 1, 2 \dots n$

La sommation correspond à la somme de tous les effets indirects de revenu. Elle comprend par conséquent les effets de revenu généralement négatifs résultant de l'extension de l'offre des produits de substitution et les effets en général positifs résultant de la limitation de l'offre des

produits complémentaires. La somme des effets de revenu indirects est en général négative en cas de limitation de l'offre de x_1 , de sorte que, d'une manière générale, l'effet de revenu indirect d'une variation de l'offre de x_1 a un signe contraire à celui de l'effet direct.

Il est donc évident que le revenu perçu par l'agriculture ne sera accru par une limitation de l'offre de x_1 que lorsque l'effet de revenu direct ne sera pas annulé par l'effet de revenu indirect figurant en somme e dans l'équation.

L'équation 17 indique en outre qu'une limitation de l'offre de x_1 influence non seulement sur le prix du bien x_2 comme on l'avait supposé dans l'équation 16, mais aussi sur les prix de tous les autres biens dont l'offre augmente ou diminue en cas de limitation de l'offre de x_1 . Les variations des prix résultant d'une limitation de l'offre de x_1 ne peuvent donc être indiquées que par une multitude d'équation se présentant à peu près comme suit :

$$\frac{dp_2}{dp_1} = \frac{\epsilon_1}{\epsilon_2} \cdot \frac{p_2}{p_1} \cdot \frac{x_1}{x_2} \cdot \frac{dx_2}{dx_1} \quad (18)$$

$$\frac{dp_3}{dp_1} = \frac{\epsilon_1}{\epsilon_3} \cdot \frac{p_3}{p_1} \cdot \frac{x_1}{x_3} \cdot \frac{dx_3}{dx_1} \quad (18 \text{ a})$$

$$\begin{array}{ccccccc} \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & & \\ \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & & \\ \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & & \\ \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & \cdot & & \\ \frac{dp_n}{dp_1} & = & \frac{\epsilon_1}{\epsilon_n} \cdot \frac{p_n}{p_1} \cdot \frac{x_1}{x_n} \cdot \frac{dx_n}{dx_1} & & & & (18 \text{ b}) \end{array}$$

Dans leur forme, les équations 18 et 16 sont identiques. La différence concerne uniquement la valeur du quotient différentiel $\frac{dx_1}{dx_2}$. Toute

chose étant égale d'ailleurs, il est plus grand pour une structure homogène de l'offre (équation 16) que pour une structure hétérogène (équation 18).

2.23 Influence exercée par l'interdépendance entre les produits agricoles du côté de la demande sur l'effet de revenu dû aux contrôles de l'offre

L'interdépendance entre les prix des biens de consommation d'origine agricole repose d'abord sur le fait que toute variation du prix à la production d'un bien x_1 est nécessairement liée à une variation du revenu réel du consommateur ; elle tient d'autre part à ce qu'il existe entre les produits agricoles, non seulement du côté de l'offre mais aussi du côté de la demande, des rapports qui sont partiellement des rapports de complémentarité, mais surtout de substitution. Il n'est pas possible d'approfondir ici la nature de ces rapports. Tout ce qui importe, c'est que les rapports existant entre un produit agricole x_1 et d'autres produits $x_2 \dots x_n$ du côté de la demande s'expriment dans les éléments suivants :

- 1) l'élasticité de la demande de x_1 par rapport au prix. Plus x_1 peut être échangé complètement contre $x_2 \dots x_n$ et plus en général l'élasticité de la demande de x_1 par rapport au prix est grande (en valeur absolue);
- 2) la variation de la demande des produits $x_2 \dots x_n$ en cas de variations du prix de x_1 , ou plus précisément, le déplacement des courbes de demande de $x_2 \dots x_n$ dans le système de coordonnées. Les courbes de demande se déplacent vers la droite en cas de hausse du prix de x_1 , lorsqu'il existe surtout des rapports de substitution entre x_1

et les autres produits $x_2 \dots x_n$. Elles se déplacent vers la gauche lorsqu'il existe avant tout des rapports de complémentarité.

On a déjà tenu compte des effets indiqués en 1) dans l'équation 17 en introduisant l'élasticité de la demande de x_1 par rapport au prix. A cet égard, les déplacements, indiqués en 2) de la courbe demande des produits $x_2 \dots x_n$ sont donc encore importants. Ils se manifestent aussi dans l'effet de revenu indirect et ils affaiblissent les effets décrits à la section précédente et qui résultent d'un ajustement opéré du côté de l'offre, lorsque, du côté de la demande, il existe surtout des rapports de substitution entre x_1 et les biens $x_2 \dots x_n$ produits à sa place. Ils renforcent ces effets lorsque, du côté de l'offre, il existe surtout des rapports de complémentarité entre $x_1 \dots x_n$.

2.24 Influence des limitations de l'offre sur le revenu des producteurs, compte tenu de l'ajustement opéré du côté de l'offre et de la demande

Si l'on tient compte des interdépendances existant entre les produits du côté de la demande, l'équation 17 prend la forme suivante :

$$\frac{dR}{dx_1} = p_{x_1} \left(1 + \frac{1}{\varepsilon_1}\right) - \frac{dK}{dx_1} + \sum_{i=2}^{i=n} \left[p_{x_i} \left(1 + \frac{1}{\varepsilon_i}\right) - \frac{dK}{dx_1} \right] \frac{dx_i}{dx_1} + \sum_{i=2}^{i=n} x_i \frac{dp_{x_i}}{dp_{x_1}} \cdot \frac{dp_{x_1}}{dx_1} \quad (19)$$

En clair : l'effet d'une limitation de l'offre d'un bien déterminé x_1 sur le revenu des producteurs se compose :

1) De l'effet de revenu direct. Cet effet résulte des variations des ventes et des coûts variables de x_1 . Sa grandeur dépend en premier lieu de l'élasticité de la demande de x_1 par rapport au prix. Plus cette élasticité est faible en valeur absolue et plus l'effet de revenu d'une limitation de l'offre est grand, toutes choses restant égales d'ailleurs;

2) De l'effet de revenu indirect. A cet effet indique l'incidence de l'adaptation de l'offre et de la demande.

L'adaptation de la demande tient à l'interdépendance de la production agricole et aux corrélations qui en résultent entre les produits. La limitation de la production d'un bien x_1 a en général pour effet de limiter les productions entièrement complémentaires de x_1 et d'étendre les productions qui sont surtout liées à x_1 par des rapports de substitution. La somme des effets de revenu indirect d'une limitation de l'offre de x_1 et résultant de l'adaptation de l'offre est en général négative.

L'adaptation de la demande résulte aussi des interdépendances existant entre les produits.

3) Plus grande est la quantité de x_1 susceptible d'être échangée contre $x_2 \dots x_n$, et plus élevés sont tant ξ_1 que la valeur (positive) de l'effet exercé sur le revenu des producteurs par suite des ajustements aux variations de prix du côté de la demande.

Si en revanche, du côté de l'offre, il existe surtout des rapports de complémentarité entre x_1 et les produits $x_2 \dots x_n$, dont la

production est étendue du fait que les producteurs s'adaptent à l'introduction de limitations de l'offre de x_1 , l'effet qui résulte pour le revenu des producteurs de l'ajustement de la demande est négatif. Il renforce les répercussions des ajustements opérés du côté de l'offre.

L'importance de la somme des effets, récapitulés dans l'équation 19, d'une limitation de l'offre pour un bien x_1 dépend finalement, toutes choses égales d'ailleurs, de la longueur de la période considérée. D'une façon générale, l'effet exercé sur le revenu par une limitation de l'offre diminue continuellement depuis le moment auquel la limitation a été introduite, jusqu'à ce qu'il atteigne une limite inférieure déterminée (effet de revenu à long terme). Il convient donc de faire une distinction entre les effets à court et à long terme d'une limitation de l'offre.

En longue période, certains facteurs agissent, tant du côté de la demande que du côté de l'offre, les uns pour diminuer et les autres pour augmenter surtout l'effet de revenu indirect. Du côté de l'offre, il faut mentionner principalement l'effet d'intensité et le progrès technique. L'effet d'intensité agit dans un sens ou dans l'autre, dans une large mesure selon que la demande de biens de production accroissant les rendements est influencée en premier lieu par la rentabilité spéciale de leur utilisation ou par la liquidité de l'offreur. Dans le premier cas, l'effet indirect de revenu (négatif) est atténué ; dans le second cas, il est renforcé. Les incidences de l'effet d'intensité seront étudiées plus en détail à propos des incidences des limitations des superficies, aux points 2.3 et 2.4.

Toutes choses restant égales d'ailleurs, l'effet de revenu indirect négatif est toujours renforcé sous l'influence du progrès technique. L'input de facteurs de production variables et fixes servant à la production d'un volume donné de x_1 diminue constamment sous l'influence de ce progrès. Par suite, l'utilisation de facteurs de production qui

doivent être considérés comme fixes pour l'ensemble de l'exploitation (superficie et éventuellement main-d'oeuvre) diminue aussi pour la production de x_1 , alors que leur utilisation pour la production de biens de substitution s'accroît constamment.

La production de biens de substitution augmente sous l'influence du progrès technique pour deux raisons :

- 1) parce que, pour une quantité donnée de facteurs de production, le progrès technique accroît la productivité ;
- 2) parce que le progrès technique conduit à un accroissement constant de l'utilisation des facteurs de production qui doivent être considérés comme fixes dans l'exploitation.

Deux groupes de force agissent également du côté de la demande :

- 1) en général, l'élasticité de la demande de x_1 par rapport au prix est plus grande en longue période qu'en courte période. Cela vaut en particulier lorsque l'offre d'autres produits qui peuvent se substituer plus ou moins complètement à x_1 présente une certaine élasticité par rapport au prix en longue période ;
- 2) Sous l'influence de l'accroissement du revenu par tête et de la population, il y a une translation vers la droite de la courbe de la demande.

Les facteurs mentionnés en 1) renforcent l'effet de revenu et ceux mentionnés en 2) l'atténuent.

Dans l'ensemble, on peut admettre qu'à long terme, ce sont, du côté de l'offre, les incidences du progrès technique et, du côté de la demande, les effets de la translation de la courbe de la demande sous

l'influence de la croissance de la population et de l'accroissement du revenu par tête qui domineront. Savoir si l'effet de revenu à long terme des limitations de l'offre sera supérieur ou inférieur à l'effet de revenu à court terme dépend donc essentiellement de l'intensité de l'incidence du progrès technique d'une part et de la croissance de la population et de l'augmentation du revenu individuel d'autre part. C'est dans une large mesure la situation de départ lors de l'introduction de la limitation de l'offre qui fera que l'un ou l'autre des groupes de forces dominera.

2.25 Les incidences de limitations de l'offre sur la répartition du revenu dans l'agriculture

L'interdépendance des diverses branches de la production agricole n'a pas seulement des incidences sur le succès ou l'échec des mesures visant à limiter l'offre, mais elle a aussi des conséquences directes sur la répartition des revenus. D'une part, les revenus des exploitations sont modifiés de façons diverses par les limitations de l'offre et, d'autre part, les limitations de l'offre sont à l'origine de rentes. Il en résulte une variation de la valeur de certains facteurs de production (sol). Elles peuvent en outre influencer sur la répartition du revenu entre les propriétaires des facteurs et leurs utilisateurs (fermiers).

L'influence des limitations de l'offre sur la formation des prix de certains facteurs de production (en particulier du sol) ou de certaines combinaisons de facteurs (en particulier des exploitations possédant certains droits de production) dépend largement des mesures administratives spéciales par lesquelles on vise à réaliser une limitation de l'offre. Ce point sera examiné plus en détail à la section 2.8, à propos des mesures administratives. Nous nous bornerons tout d'abord à examiner les conséquences qui en résultent pour la répartition du revenu entre les exploitations. Elles peuvent être tirées directement de

l'équation 19.

Il ressort de l'équation 19 que l'effet direct de revenu dû à une limitation de l'offre de x_1 profite exclusivement aux producteurs. En revanche, l'effet indirect de revenu résultant de l'adaptation des producteurs de x_1 aux limitations de l'offre touche les producteurs des biens $x_2 \dots x_n$. Les conséquences immédiates sont les suivantes en ce qui concerne l'influence exercée sur la répartition du revenu au sein de l'agriculture par une limitation de l'offre d'un bien déterminé x_1 :

- 1) Si tous ceux qui produisent les biens $x_2 \dots x_n$ produisent aussi le bien x_1 , l'augmentation du revenu (pour autant qu'elle soit obtenue) profite uniquement aux producteurs de x_1 . Les revenus des autres producteurs restent inchangés ;
- 2) Si, parmi les producteurs des biens $x_2 \dots x_n$, certains ne produisent pas le bien x_1 , ceux-ci sont affectés uniquement par l'effet négatif de revenu résultant de l'adaptation des producteurs de x_1 à la limitation de l'offre. Alors que le revenu des producteurs de x_1 s'accroît, celui des producteurs de $x_2 \dots x_n$, mais non de x_1 , diminue plus ou moins fortement.

C'est ce qui ressort par exemple des tentatives faites par le gouvernement américain pour réduire la surproduction relative de blé en limitant les emblavures. Les exploitations affectées par cette mesure 1) ont réagi en substituant :

-
- 1) Seules étaient visées les exploitations (a) dont la surface cultivée en blé dépassait un minimum déterminé, (b) qui se trouvaient à l'intérieur des principales (commercial) régions de culture. Ces dispositions exceptionnelles ont, pour leur part, entraîné de nouveaux augmentations de revenu au profit des producteurs de blé non touchés par la limitation.

a) Des biens de production (engrais minéraux) au sol ; b) Des céréales fourragères, au blé. Il en est résulté une baisse des prix des céréales fourragères, une extension correspondante de la production de porcs, un fléchissement des prix de ces derniers et, toutes choses égales d'ailleurs, une diminution de la consommation de viande bovine (élasticité croisée par rapport au prix)(1). Il apparaît donc que ces relations dans la production agricole ont provoqué, par suite d'une limitation ponctuelle de l'utilisation d'un moyen de production (sol), un large déplacement de revenu dans l'agriculture au profit des producteurs de céréales fourragères et de viande de boeuf, indépendamment de la question de savoir si l'on est vraiment parvenu à limiter l'offre de blé (2).

- 1) On a cherché tout récemment à exprimer cette intervention à l'aide d'un modèle de décision. Cf. notamment W. CROMARTY, "Predicting the impact of alternative Government programs on the wheat and feed-livestock economics." Tech. Bul. 286, Michigan State University Agr. Exp. Stat. East Lansing, Michigan 1962. G. E. BRANDOW, "Interrelations among demands for farms products and implications for control of market supply" Penns. State Univ. Agr. Exp. Stat. Bul No. 680, août 1961.
- 2) Mais les effets redistributifs exercés sur le revenu par une telle mesure ne sont pas épuisés pour autant. Parallèlement aux variations différentes des prix et des quantités dans le secteur de la production, il peut bien entendu y avoir de tels effets dans le secteur de la transformation et de la distribution. Cf. les données qualitatives de L. P. SCHERTZ et E. W. LEARN, "Administrative controls on quantities marketed in the feed-livestock economy", Univ. Minn. Agr. Exp. Stat. Techn. Bul. 241, décembre 1962.

2.3 Effet de la limitation de l'emploi d'un facteur de production sur la production d'un produit déterminé

Comme toute autre production, la production agricole est le résultat de l'utilisation des trois facteurs de production sol, travail et capital. Tous ces facteurs sont interchangeables dans des limites déterminées. L'entreprise individuelle peut, en conséquence, s'adapter sur deux plans à la limitation de l'emploi d'un facteur v_1 pour une production déterminée :

- 1) en utilisant d'une manière plus intensive le facteur de production v_1 , autrement dit en échangeant v_1 contre des facteurs dont l'emploi n'est pas limité pour la production de x_1 (effet d'intensité) ;
- 2) en orientant différemment la production, par conséquent en utilisant, pour obtenir d'autres produits $x_2 \dots x_n$, les groupes de facteurs libérés par la limitation de l'emploi de v_1 destiné à la production de x_1 .

Si l'on récapitule la somme des effets qui découlent de ces possibilités d'adaptation, l'équation 19 se transforme en équation 20

$$\frac{dE}{dx_1} \cdot \frac{dx_1}{dv_1} = \frac{dE}{dv_1} = \left[p_{x_1} \left(1 + \frac{1}{\epsilon_1} \right) \right] \frac{dx_1}{dv_1} - \frac{dK}{dv_1} + \sum_{i=2}^{i=n} \left[p_{x_i} \left(1 + \frac{1}{\epsilon_i} \right) - \frac{dK}{dx_i} \right] \frac{dx_i}{dv_1} + \sum_{i=2}^{i=n} x_i \frac{\delta p_{x_i}}{\delta p_{x_1}} \cdot \frac{\delta p_{x_1}}{\delta x_1} \cdot \frac{\delta x_1}{\delta v_1} \quad (20)$$

Dans l'équation 20, le terme

$$\sum_{i=2}^{i=n} \left[p_{x_i} \left(1 + \frac{1}{\epsilon_i} \right) - \frac{dK}{dx_i} \right] \frac{dx_i}{dv_1}$$

représente les effets qui résultent du changement d'orientation de la production. Ils correspondent dans une large mesure aux effets du

changement d'orientation de la production consécutif à l'institution de limitations de l'offre (voir les équations 8 et 19). Les considérations ci-après peuvent donc être limitées d'abord à une étude de l'effet d'intensité.

2.31 Répercussions de l'effet d'intensité

Les répercussions quantitatives de l'effet d'intensité peuvent, tout comme celles des limitations de l'offre, être représentées sous une forme exacte par une série d'équations. Pour comprendre ces équations, il paraît indiqué de commencer par examiner les rapports sur lesquels repose l'effet d'intensité.

2.31.1 Influence de la variabilité de l'utilisation des facteurs de production sur l'effet d'intensité

Lorsque tous les facteurs de production peuvent, sur le plan de l'entreprise individuelle, être achetés en quantités pour ainsi dire illimitées à des prix constants (prix du marché ne dépendant pas de la demande de l'entreprise individuelle) et que l'exploitation est organisée d'après le principe du profit, les facteurs de production sont combinés de façon telle que le rapport entre leurs rendements marginaux soit le même qu'entre leurs prix ; ou, eu égard aux possibilités de substitution : dans les conditions mentionnées ci-dessus, les facteurs de production sont combinés de telle sorte que le rapport entre les taux marginaux de substitution entre deux facteurs de production soit l'inverse de celui de leurs prix.

Une réduction de l'emploi de v_1 pour la production d'un produit x_1 provoque toujours une modification des rendements marginaux des autres facteurs de production et, portant, en règle générale un changement dans la composition de l'input. A cet égard, l'ampleur des modifications dépend dans une large mesure du comportement des rendements marginaux des divers facteurs et des variations des coûts marginaux d'un emploi pour la production de x_1 .

On peut, d'après la composition des coûts marginaux, distinguer trois groupes de facteurs de production :

- 1) Les facteurs dont l'utilisation est, pour des raisons économiques et techniques, fixée par entreprise pour la durée de la période considérée et qui, pour des raisons techniques, ne peuvent servir qu'à la production de x_1 . Il n'existe pas d'autres possibilités d'utilisation pour la production de produits différents. Ces facteurs sont désignés ci-après sous le nom de "facteurs fixes de production sans autre possibilités d'emploi"(1).
- 2) Les facteurs dont l'utilisation est bien fixée par entreprise, mais pour lesquels il existe d'autres possibilités d'emploi. Ils peuvent être affectés à la production d'autres produits. Ce groupe est, dans la suite de cette étude, désigné sous le nom de "facteurs fixes de production comportant des possibilités alternatives d'emploi".
- 3) Les facteurs dont l'utilisation peut être modifiée à volonté lorsque les rendements marginaux ou les prix des facteurs changent. Nous les appellerons "facteurs variables de production".

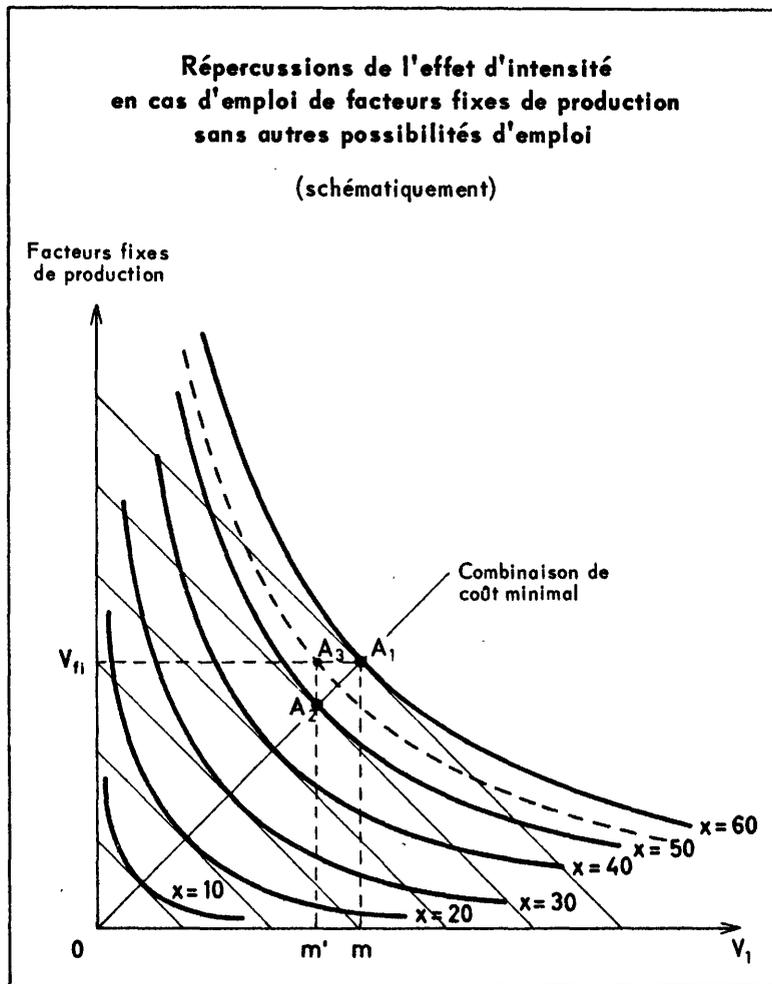
(1) A vrai dire, il conviendrait de faire ici une distinction entre les facteurs absolument fixes, dont la quantité à utiliser est fixée pour des raisons techniques ou d'autres raisons extra économiques, et les facteurs quasi fixes, dont la quantité à employer n'est fixée que dans une marge déterminée de fluctuation des rendements marginaux. Toutefois, tenir compte de l'utilisation de facteurs de production quasi fixes complique énormément la méthode de calcul, sans apporter à cet égard d'autres connaissances essentielles. C'est pourquoi l'existence de facteurs quasi fixes de production sera négligée.

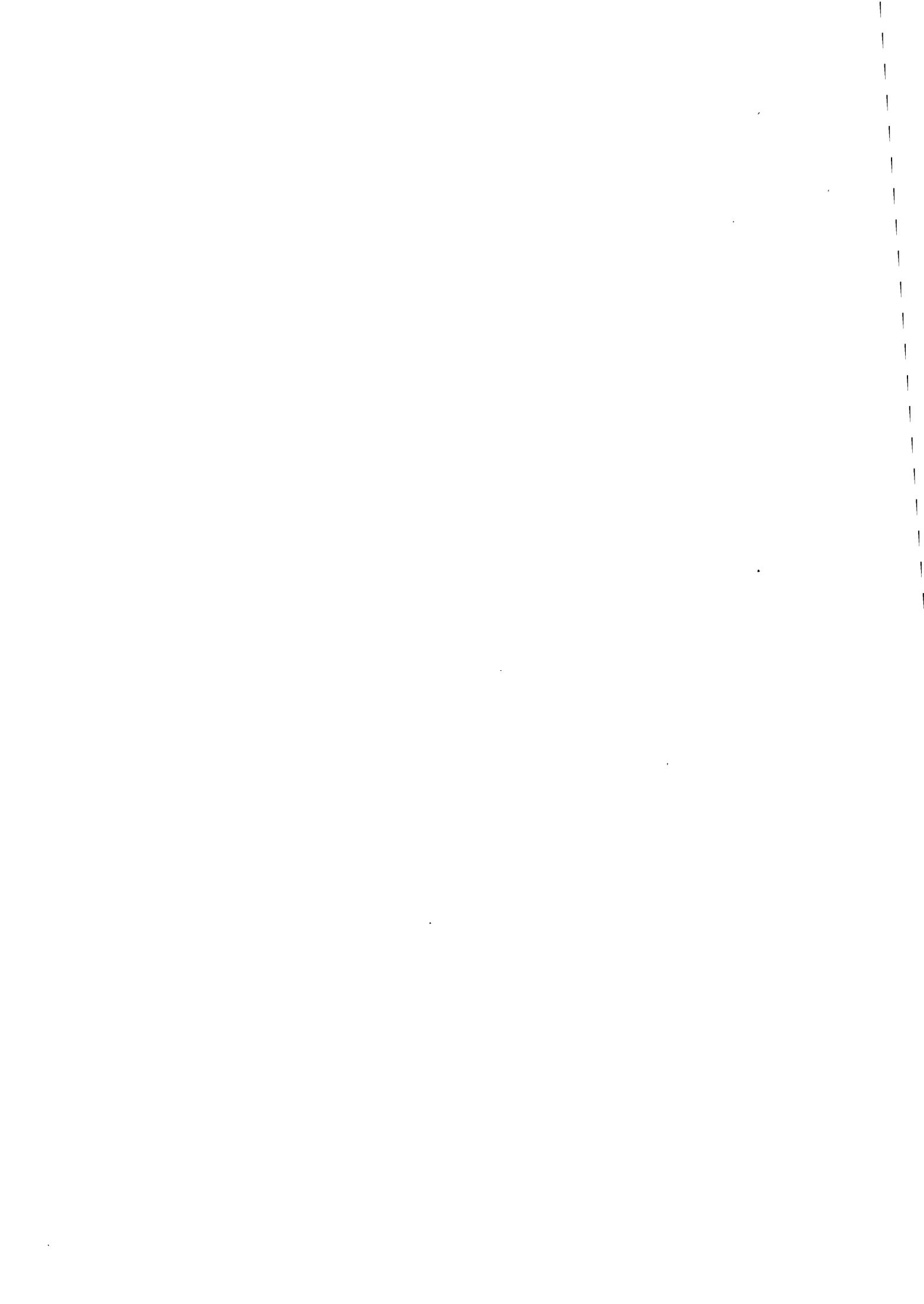
2.31.2 Influence exercée sur l'effet d'intensité par les facteurs fixes de production sans autres possibilités d'emploi

Les coûts marginaux de l'emploi de facteurs fixes pour la production de x_1 découlent, comme on le sait, non des prix de ces facteurs sur le marché, mais de leurs coûts d'utilisation (coûts d'opportunité). Le montant des coûts d'utilisation d'un facteur quelconque v_x pour la production de x_1 découle de la rentabilité de son emploi pour la production de produits concurrents $x_2 \dots x_n$. De ce fait, le montant des coûts d'utilisation des facteurs fixes de production sans autres possibilités d'emploi est toujours nul. Il s'ensuit que les facteurs fixes de production sans autres possibilités d'emploi sont, en cas de diminution de l'input de v_1 , employés en quantité inchangée pour la production de x_1 jusqu'à ce que leurs rendements marginaux deviennent nuls ou négatifs. Les effets qui en résultent pour la diminution de la production sont représentés schématiquement dans le graphique 3. Avant l'introduction de la limitation de l'emploi de v_1 , l'entreprise produit 60 unités x en appliquant la combinaison de coût minimal entre v_1 et le groupe des facteurs fixes de production sans autre emploi v_{fi} . En limitant l'emploi de $m - m'$, la production devrait se réduire à $x = 40$ le long de la ligne de coût minimal, si la composition de l'input continuait à être orientée en fonction des prix de marché des facteurs avant l'institution de la limitation de v_1 (A_2 sur le graphique 3). Comme les coûts d'utilisation des facteurs fixes de production sont par hypothèse nuls, ces derniers sont affectés en quantité inchangée à la production de x_1 . En conséquence, lorsque l'emploi de v_1 se réduit de m_1 à m' , il est produit non pas 40 unités de x_1 , mais environ 50 (A_3 sur le graphique 3).

Il ressort du graphique 3 que l'effet d'intensité qui découle de l'utilisation de facteurs fixes de production sans autres possibilités d'emploi est indépendant des variations de prix provoquées par des modifications de l'offre.

GRAPHIQUE 3





2.31.3 Influence exercée sur l'effet d'intensité par les facteurs variables de production et les facteurs fixes de production comportant des possibilités alternatives d'emploi.

Les coûts marginaux d'utilisation des facteurs fixes comportant d'autres possibilités d'emploi $v_2 \dots v_n$ sont égaux aux rendements marginaux de leur emploi pour la production de produits concurrents $x_1 \dots x_n$.

En cas de réduction de l'input de v_1 pour la production de x_1 , les rendements marginaux des facteurs complémentaires de v_1 augmentent dans les branches d'exploitation où les quantités de facteurs v_1 libérées sont utilisées. Si l'utilisation de v_1 aux fins de la production de x_1 est limitée, l'input de ces facteurs est, en conséquence, d'abord accru avant tout dans les branches où est utilisée la quantité de v_1 libérée. Quant à savoir si la diminution de l'input de $v_2 \dots v_n$ pour la production de x_1 est proportionnelle à celle de v_1 , ou bien si l'input pour la production de x_1 est réduit plus lentement que celui de v_1 , cela dépend de la façon dont évoluent la fonction de production de x_1 et celle des autres produits $x_2 \dots x_n$ avec des inputs croissants par unité de v_1 . Si les rendements marginaux des facteurs $v_2 \dots v_n$, en cas d'input croissant par unité de v_1 , diminuent plus lentement pour la production de x_1 que pour la production de $x_2 \dots x_n$, l'emploi des facteurs $v_2 \dots v_n$ dans la production de x_1

diminue plus lentement que celui de v_1 . L'intensité de l'utilisation de v_1 s'accroît également lorsque les prix de x_1 ne changent pas.

Toutefois, le volume de la production de x_1 en cas de diminution de l'emploi de v_1 commence en général par fléchir plus ou moins fortement. Le recul de la production de x_1 entraîne, d'après l'équation 3, une élévation de prix pour x_1 . Les rendements marginaux, évalués en monnaie, de l'emploi des facteurs $v_2 \dots v_n$ pour la production de x_1 augmentent en conséquence et l'intensité de l'utilisation de v_1 pour la production de x_1 continue de s'accroître.

Remarque : De plus, l'impulsion donnée au renforcement de l'intensité d'utilisation de v_1 est encore accrue par la baisse des prix des produits $x_2 \dots x_n$, dont la production est élargie par suite de la diminution de la production de x_1 . Cependant, les effets qui découlent d'une modification des prix de ces produits seront, dans une large mesure, négligés par la suite. Ils ne font que renforcer la valeur absolue de l'effet d'intensité, sans influencer sur son orientation.

L'utilisation des facteurs variables de production se modifie de la même façon que celle des facteurs fixes ayant d'autres possibilités d'affectation. Leur emploi dans la production de x_1 se réduit d'abord proportionnellement ou presque à l'utilisation de v_1 et augmente de nouveau sous l'effet de la hausse des prix de x_1 et de l'accroissement consécutif des rendements marginaux exprimés en monnaie.

L'effet d'intensité qui résulte de l'utilisation de facteurs fixes de production comportant d'autres possibilités d'emploi et de l'utilisation de facteurs variables de production dépend par conséquent des prix ; plus précisément, sa valeur dépend de la façon dont évolue la fonction de production en présence d'inputs croissants par unité de v_1 pour la production de x_1 et de l'élasticité de la demande de x_1 par rapport aux prix.

Les répercussions de l'effet d'intensité dépendant des prix sont figurées dans le graphique 4. A cet égard, il est d'abord admis que les pouvoirs publics commencent, en même temps qu'ils limitent l'utilisation de v_1 , par fixer le nouveau prix p_x , ($p_x > p_x$) auxquels ils sont disposés à absorber le cas échéant toute la production de x_1 .

Le graphique 4 montre le tracé que suit la courbe de coût marginal en cas de changement d'utilisation de facteurs variables et de facteurs fixes comportant d'autres possibilités d'emploi, lorsque la quantité de v_1 varie. Avant l'introduction de la limitation d'emploi de v_1 , on a le volume de production m écoulé aux prix p_x (A_1).

Avec la limitation de l'emploi de v_1 , la production commence par retomber à m' . Par suite de la hausse du prix de p_x à p_x' , et en raison de l'utilisation de quantités croissantes de facteurs variables et de facteurs fixes comportant d'autres possibilités d'emploi par unité de v_1 , la production s'accroît pour la courbe d'offre $v_1 = 30$. Elle passe à m'' .

2.32 Les répercussions quantitatives de l'effet d'intensité (étude statique)

Si les pouvoirs publics se bornent à limiter l'utilisation de v_1 pour la production de x_1 et laissent la formation du prix au marché, les incidences quantitatives de cette mesure peuvent être décrites comme suit, compte tenu de l'effet d'intensité :

On a :

$$\frac{dU}{dv_1} = \frac{\xi U}{\xi_1} \cdot \frac{dx_1}{dv_1} \quad (21)$$

En remplaçant l'équation (3) dans l'équation (21), on obtient :

$$\frac{dU}{dv_1} = p_{x_1} \left(1 + \frac{1}{\xi_1}\right) \frac{dx_1}{dv_1} \quad (22)$$

Les relations entre le revenu et une limitation de l'utilisation de v_1 résultent de la substitution de (4) dans l'équation (21).

$$\frac{dR}{dv_1} = p_{x_1} \left(1 + \frac{1}{\xi}\right) \frac{dx_1}{dv_1} - \frac{dK}{dv_1} \quad (23)$$

Les équations 22 et 23 se distinguent des équations correspondantes 3 et 4 a par le fait que la différentielle de x_1 a été échangée contre celle de v_1 . Nous désignons ci-après par y la production de x_1 par unité de facteur v_1 . Le rapport suivant existe alors entre y , x_1 et v_1 :

$$x_1 = y \cdot v_1 \quad (24)$$

D'après la section 2.31, la valeur de y peut être influencée par les changements apportés à l'utilisation de v_1 . Lorsque x_1 varie, on obtient alors

$$dx_1 = y \cdot dv_1 + v_1 dy \quad (25)$$

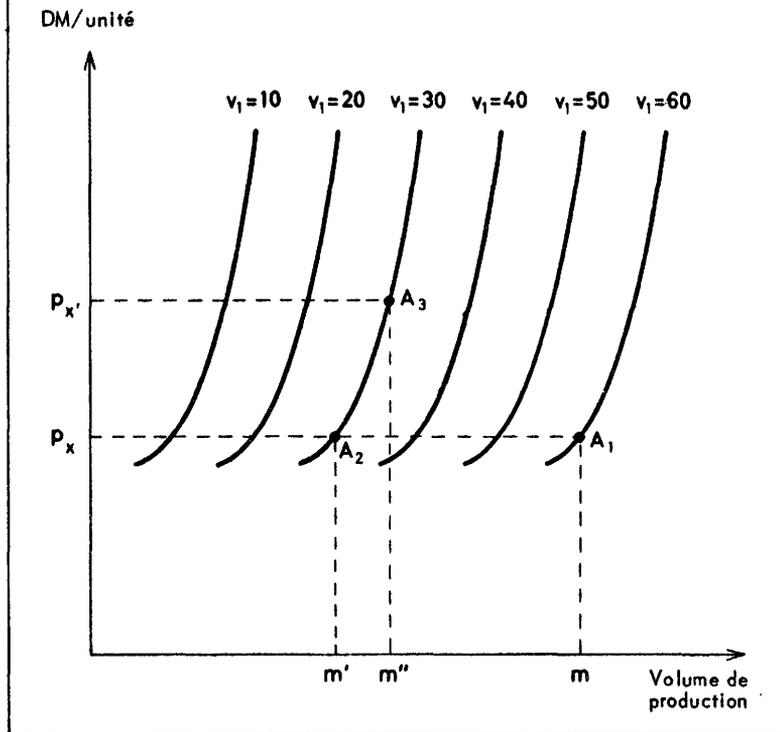
$$\frac{dx_1}{dv_1} = y + v_1 \frac{dy}{dv_1} \quad (26)$$

Le quotient différentiel $\frac{dy}{dv_1}$ définit l'effet d'intensité examiné dans la section précédente. L'importance de l'effet d'intensité dépend des rapports entre v_1 et les autres facteurs ; plus précisément : la valeur absolue de l'effet d'intensité est déterminée par les possibilités techniques de l'échange de v_1 contre les autres facteurs d'une part et par l'élasticité de la demande de x_1 par rapport aux prix d'autre part. En ce qui concerne les rapports entre v_1 et les autres facteurs trois possibilités sont concevables :

- 1) entre v_1 et les autres facteurs il existe exclusivement, en ce qui concerne la production de x_1 , des rapports complémentaires.

GRAPHIQUE 4

Répercussions de l'effet d'intensité
en cas d'emploi de facteurs de production variables
et fixes comportant d'autres possibilités d'emploi
(schématiquement)



La composition des inputs est, du point de vue technique, nettement déterminée. Dans ce cas, l'utilisation des autres facteurs pour la production de x_1 se réduit proportionnellement à l'utilisation de v_1 . Les facteurs fixes sans autres possibilités d'emploi restent en partie inutilisés. A la place de l'équation 22, on peut écrire

$$\frac{dU}{dv_1} = y p_{x_1} \left(1 + \frac{1}{\epsilon_1} \right) \quad (27)$$

- 2) Entre v_1 et un groupe de facteurs il existe des rapports de complémentarité parfaite, entre v_1 et les autres facteurs des rapports de substitution parfaite. L'utilisation de v_1 pour la production de x_1 peut être complètement remplacée par des facteurs de substitution, à des taux constants. Le coût de production des unités de x_1 produits au moyen des substituts de v_1 excèdent d'un montant très élevé celui des unités produites à l'aide de v_1 . Dans ce cas, la modification du volume des ventes et l'effet maximum susceptible d'être exercé sur le revenu sont fonction des différences entre le coût de l'utilisation de v_1 et celui des facteurs qui peuvent le remplacer, à des taux d'échange constants, pour la production de x_1 .

La valeur absolue de $v_1 \frac{dy}{dv_1}$ est d'abord nulle. L'utilisation des facteurs complémentaires de v_1 commence par diminuer proportionnellement à l'emploi de v_1 . La variation du chiffre des ventes et du prix est figurée par l'équation 25. Lorsque, sous l'effet de la diminution continue de l'utilisation de v_1 , le prix augmente de la différence entre le coût d'utilisation de v_1 et celui du groupe de facteurs substitués à v_1 , la valeur absolue de $v_1 \frac{dy}{dv_1}$ s'élève d'un coup à $y \cdot v_1$. La production reste constante quand la quantité de

v_1 diminue. Le chiffre d'affaires reste inchangé.

- 3) Il existe entre v_1 et les autres facteurs des rapports tant de substitution que de complémentarité. Le facteur v_1 peut être échangé, dans des limites déterminées, contre les autres facteurs à des taux de substitution décroissants. C'est dans ce cas, qui est le plus courant que l'effet d'intensité décrit dans la section précédente prend de l'importance. D'après ce qui a été indiqué dans cette section, il convient de faire une distinction entre l'effet d'intensité qui est tributaire des prix et celui qui n'en dépend pas. La valeur absolue de l'effet d'intensité tributaire des prix dépend, d'une part, du tracé de la courbe de substitution de v_1 (des facteurs de production en présence de quantités croissantes par unité de v_1) et, d'autre part, de l'élasticité de la demande par rapport aux prix.

Pour déterminer quantitativement l'effet d'intensité, il faut prendre en considération le tracé de la courbe de la demande et le fait que y (production de x_1 par unité de v_1) dépend des prix.

Alors que, lorsqu'on a introduit les limitations de l'offre, on pouvait toujours supposer que l'offre n'avait absolument aucune élasticité par rapport au prix lors de la mise en oeuvre des mesures administratives correspondantes, il faut tenir compte, à propos de la limitation de l'utilisation d'un facteur de production donné du fait qu'une variation du prix du produit provoque encore une variation de l'offre. Pour décrire les conséquences qui en résultent nous ne tiendrons pas compte tout d'abord de la nature des mesures par lesquelles on tente d'obtenir une limitation de l'offre. Nous supposerons simplement que l'élasticité de l'offre par rapport au prix est conservée après l'introduction de mesures visant à limiter la production.

Afin de simplifier des rapports linéaires entre prix et quantités sont supposés exister ici dans chaque cas. Seront applicables aux rapports entre le prix et la demande, l'équation

$$x_1 = c - a p_{x_1} \quad (28)$$

et aux rapports entre le prix et l'offre, l'équation

$$x_1 = d + b p_{x_1} \quad (29)$$

D'après l'équation 28 il en résulte, pour la variation du prix en cas de variation de l'offre :

$$\frac{dp_{x_1}}{dx_1} = - \frac{1}{a} \quad (30)$$

et, d'après l'équation 29, pour une variation de l'offre en cas de variation du prix :

$$\frac{dx_1}{dp_{x_1}} = b \quad (31)$$

Compte tenu des rapports entre le prix et l'offre, l'équation 1 ou l'équation 2 se transforme en

$$\frac{dU}{dx_1} = p + x_1 \frac{dp_x}{dx_1} + p \frac{\partial x_1}{\partial p_1} \frac{dp_{x_1}}{dx_1} + x_1 \frac{\partial p_1}{\partial x_1} \frac{\partial x_1}{\partial p_1} \frac{dp_1}{dx_1} \quad (32)$$

$$= p \left(1 + \frac{x_1}{p_1} \frac{dp_1}{dx_1} \right) + \frac{x_1}{p_1} \frac{dp_1}{dx_1} p \left(1 + \frac{x_1}{p_1} \frac{dp_1}{dx_1} \right) \quad (32a)$$

En reportant 28 et 29 dans 32a, on obtient :

$$\frac{dU}{dx_1} = p \left(1 + \frac{x_1}{p_1} \frac{dp_{x_1}}{dx_1} \right) + \left(- \frac{b}{a} \right) p_1 \left(1 + \frac{x_1}{p_1} \frac{dp_1}{dx_1} \right) \quad (33)$$

$$= p_1 \left(1 + \frac{1}{\varepsilon_1} \right) \left(1 - \frac{b}{a} \right) \quad (33a)$$

Dans ce qui suit, on supposera maintenant qu'on cherche à obtenir une limitation de l'offre en limitant l'utilisation de v_1 . D'après l'équation 21, on a :

$$\frac{dU}{dv_1} = \frac{\partial U}{\partial x_1} \frac{dx_1}{dv_1} \quad (21)$$

En reportant les équations 3 et 26 dans l'équation 21, on a :

$$\frac{dU}{dv_1} = p \left(1 + \frac{1}{\epsilon} \right) \cdot \left(y + v_1 \frac{dy}{dv_1} \right) \quad (34)$$

D'après la section 2.31, l'effet d'intensité comprend une composante dépendant des prix et une composante indépendante des prix. La composante indépendante du prix résulte de l'utilisation de facteurs de production fixes sans autre possibilité d'utilisation. La composante dépendant des prix résulte de l'utilisation de facteurs de production variables et de l'utilisation de facteurs de production fixes susceptibles d'autres utilisations.

Si nous désignons par z l'effet d'intensité indépendant des prix, on peut écrire, en place de l'équation 26 :

$$\frac{dy}{dv_1} = z + \frac{\delta y}{\delta p_{x_1}} \cdot \frac{dp_{x_1}}{dx_1} \cdot \frac{dx_1}{dv_1} \quad (35)$$

En reportant 35 dans 34, on obtient :

$$\frac{dU}{dv_1} = p \left(1 + \frac{1}{\epsilon} \right) \cdot y + v_1 \left[\left(z + \frac{\delta y}{\delta p_{x_1}} \cdot \frac{\delta p_{x_1}}{\delta x_1} \cdot \frac{dx_1}{dv_1} \right) \right] \quad (36)$$

De même que dans l'équation 29, nous supposons pour plus de simplicité qu'il y a entre y et le prix de x_1 des relations linéaires.

$$y = e + g \cdot p_{x_1} \quad (37)$$

On a alors :

$$\frac{dy}{dp_{x_1}} = g$$

Les relations entre une variation de l'offre et une variation du prix de x doivent être décrites par l'équation 30. En reportant les équations

38 et 30 dans l'équation 36, on obtient alors :

$$\frac{dU}{dv_1} = p \left(1 + \frac{1}{\epsilon_1}\right) \cdot \left[y + v_1 \left(z - \frac{g}{a} \cdot \frac{dx_1}{dv_1} \right) \right] \quad (39)$$

En supposant que l'effet d'intensité indépendant du prix est nul, l'équation 39 se simplifie et donne :

$$\frac{dU}{dv_1} = p \left(1 + \frac{1}{\epsilon_1}\right) \left(y - v_1 \frac{g}{a} \cdot \frac{dx_1}{dv_1} \right) \quad (39a)$$

L'équation 39a indique immédiatement qu'une augmentation du chiffre d'affaires ne pourra être obtenue en limitant l'utilisation de v_1 pour la production de x_1 que si l'on a :

$$y > v_1 \frac{g}{a} \cdot \frac{dx_1}{dv_1} \quad (40)$$

Autrement dit, si la formation du prix est laissée au marché, l'augmentation du chiffre d'affaires ne pourra être obtenue en limitant l'utilisation d'un facteur v_1 que si l'effet d'intensité dépendant des prix est très faible.

Cependant, l'effet de revenu indirect qui résulte d'une autre utilisation de v_1 n'a pas été pris en considération dans l'équation 39. Si l'on en tient compte, l'équation 39a se développe et devient :

$$\begin{aligned} \frac{dU}{dv_1} \approx & p \left(1 + \frac{1}{\epsilon_1}\right) \left(y - v_1 \frac{g}{a} \frac{dx_1}{dv_1} \right) + \sum_{i=2}^{i=n} p_{x_i} \left(1 + \frac{1}{\epsilon_i}\right) \frac{dx_i}{dv_1} \\ & + \sum_{i=2}^{i=n} x_i \frac{p_{x_i}}{x_i} \frac{dx_i}{dv_1} \end{aligned} \quad (41)$$

Dans l'équation 41, il n'a pas été tenu compte des variations de l'intensité de l'utilisation de v_1 pour la production de $x_2 \dots x_n$, sous l'influence d'une variation des prix.

2.33 Les répercussions quantitatives de l'effet d'intensité (étude dynamique)

D'une façon générale, l'adaptation de l'intensité de l'utilisation de v_1 en cas de variation des prix des produits demande du temps. L'intensité de l'utilisation de v_1 ne peut en général être adaptée qu'avec un retard d'une ou deux périodes de production en cas de hausse ou de baisse des prix p_x . Seul un modèle dynamique permet de décrire les incidences d'une adaptation décalée aux variations des prix des produits résultant d'une limitation de l'utilisation d'un facteur de production. Dans ce qui suit, on supposera de façon simplifiée :

- 1) que l'offre présente encore une certaine élasticité par rapport au prix après l'introduction de mesures visant à limiter la production ;
- 2) que la demande s'adapte sans aucun retard aux variations des prix ;
- 3) que l'offre s'adapte aux variations des prix résultant de la limitation de la production décidée pour l'année t avec un retard d'un an.

De même que dans l'équation 30, on a alors, pour les relations entre le prix et la demande :

$$x_t = c - a p_{x_t} \quad (42)$$

Les relations entre l'offre et la demande après l'introduction de la limitation de la production sont données par l'équation 43:

$$x_{t+1} = d + b p_{x_t} \quad (43)$$

Si l'on désigne par t_0 , le moment où est introduite la limitation de la production, on obtient, pour la variation de la quantité écoulee pendant l'année t_0 :

$$\frac{dU_{t_0}}{dx_{1t_0}} = p_0 \left(1 + \frac{1}{\xi_1} \right) \quad (44)$$

et, durant l'année t_1 :

$$\frac{dU_{t_1}}{dx_{1t_0}} = p_0 \left(1 + \frac{1}{\xi_1} \right) \left(1 - \frac{b}{a} \right) \quad (45)$$

Les équations 44 et 45 correspondent, dans les conditions données, au modèle en toile d'araignée bien connu. Le graphique 5 permet de voir directement les variations dans le temps du prix et des ventes (offre) par suite de la limitation de la production durant l'année t_0 . Les droites $v_1 = 60$ et $v_1 = 40$ représentent respectivement la courbe de l'offre avant et après l'introduction de la limitation de la production. La droite D-D' représente la courbe de la demande. Le prix d'équilibre avant l'introduction de la limitation de la production est P_g . L'offre correspondant à P_g est x_g . Après l'introduction des mesures de limitation de la production, l'offre de l'année t_0 tombe d'abord à x_0 . Le prix correspondant à x_0 est P_0 . S'adaptant au prix P_0 , l'offre passe, le long de la courbe de l'offre $v_1=40$, à x_1 . Le prix tombe par conséquent durant l'année t_1 à p_1 . L'offre tombe en t_2 à x_2 . La solution générale pour le modèle figuré sur les graphiques est trouvée comme suit sous la forme bien connue : d'après l'équation 42 et l'équation 43, on a :

$$x_t = c - a p_{x_t} = d + b p_{x_t} - 1 \quad (46)$$

Si l'on considère respectivement x_t et $+ p_{x_t}$ comme des dérivés des valeurs d'équilibre correspondant à une mesure donnée pour limiter la production et qu'on les désigne par Δp et Δx , on obtient :

$$\Delta x_t = -a \Delta p_t = b \Delta p_{t-1} \quad (47)$$

Si l'on pose

$$\frac{b}{-a} = c \quad (48)$$

et

$$|c| = r, \quad (49)$$

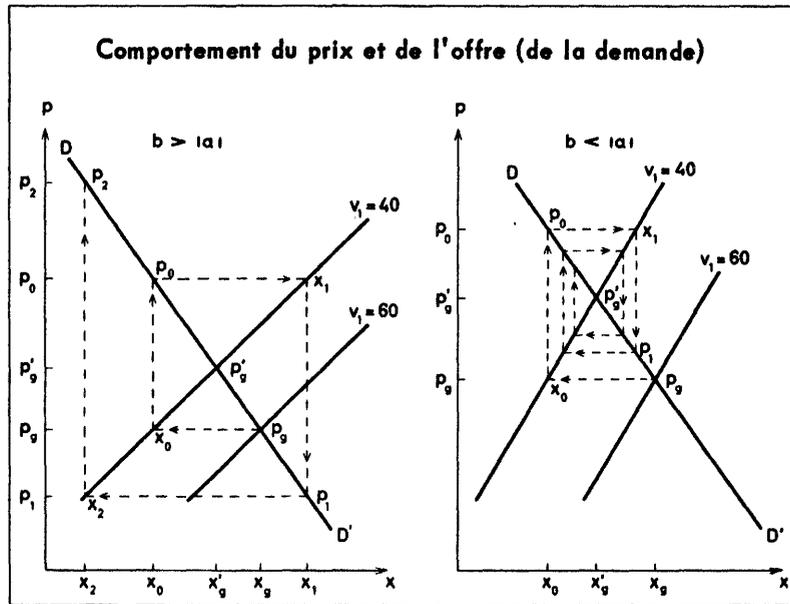
il en résulte

$$\Delta p_t = \Delta p_0 (-1)^t r^t \quad (50)$$

Le graphique 5 et l'équation 50 font immédiatement apparaître que l'augmentation et la stabilisation du revenu des facteurs ne peuvent être obtenues que si l'élasticité de l'offre par rapport au prix est plus faible que celui de la demande au point d'intersection de la courbe de demande et de la courbe d'offre ($b < a$) après l'introduction de la mesure de limitation de la production. Si l'on a $b > a$, la perturbation de l'équilibre du marché provoquée par la limitation de v_1 entraîne des fluctuations de prix de plus en plus fortes auxquelles on ne peut remédier que par de mesures complémentaires appropriées (fixation de prix par les pouvoirs publics).

Si la fonction prix-offre est irréversible (contrairement à ce qui a été supposé dans le modèle utilisé ici) les variations du prix et de l'offre se limitent aux années t_0 et t_1 . L'augmentation du prix durant l'année t_0 provoque dans ce cas une augmentation irréversible de l'offre de x_1 durant l'année t_1 . Il s'ensuit une baisse du prix. L'effet de revenu atteint durant l'année t_0 est réduit ou il devient même négatif lorsque l'offre augmente davantage. La quantité écoulee durant l'année t_1 (revenu) est donnée par les équations 33a ou 39a et 41.

GRAPHIQUE 5



2.34 Conclusions

Les conclusions suivantes peuvent être tirées des études théoriques :

L'effet de revenu dû à une limitation d'un facteur v_1 est déterminé essentiellement par l'élasticité de la demande par rapport aux prix et par la valeur absolue de l'effet d'intensité. L'élément de l'effet d'intensité qui est dépendant des prix correspond à la variation de l'offre lorsque l'utilisation de v_1 est constante et que les prix augmentent ; selon que les changements d'intensité de cette utilisation sont, avec des prix variables, réversibles ou irréversibles, on a les effets suivants :

- a) lorsque l'effet d'intensité est irréversible, une augmentation du revenu (volume des ventes) ne peut être obtenue en cas de limitation de l'utilisation d'un facteur v_1 pour la production de x_1 que si la variation de l'intensité de l'utilisation de v_1 est faible alors que les prix montent. Cela vaut en particulier lorsque des quantités assez grandes de v_1 sont encore utilisées pour produire x_1 même après la limitation de l'utilisation de v_1 (équations 39a, 40 et 41) ;
- b) quand l'effet d'intensité est réversible et que l'adaptation de l'intensité de l'utilisation de v_1 à la variation de prix qui s'est produit dans l'année t_0 survient avec un certain retard, il se produit tout d'abord des perturbations de l'équilibre du marché. Celles-ci ne s'amortissent que si l'élasticité de l'offre par rapport au prix après l'introduction de la limitation de la production est plus faible que celle de la demande au point d'intersection de la nouvelle courbe de l'offre avec la courbe de la demande.

2.4 Effets d'une limitation des surfaces cultivées

Parmi les mesures possibles pour obtenir une limitation de la production

en restreignant l'utilisation d'un facteur déterminé v_1 , la plus importante et la plus fréquemment appliquée est celle qui consiste à limiter la surface cultivée d'un produit déterminé. D'autres mesures analogues, consistant à limiter les investissements sous des formes déterminées et éventuellement à réduire le nombre des vaches, des poules ou des truies de reproduction sont certes concevables. Si, pour des raisons administratives ces mesures sont bien plus difficiles à appliquer, elles ont néanmoins en principe le même effet qu'une limitation de la surface cultivée. Il semble donc suffisant de limiter les considérations théoriques exposées dans la section précédente à l'étude de l'effet exercé par une limitation de la surface cultivée. D'après la section 2.31, les effets d'une telle limitation, pour une élasticité donnée de la demande, se composent :

- 1) de l'effet d'intensité indépendant du prix,
- 2) de l'effet d'intensité dépendant du prix,
- 3) du changement d'orientation de la production (utilisation différente de la surface cultivée qui a été libérée).

2.41 L'effet d'intensité indépendant du prix

L'effet d'intensité indépendant du prix s'explique par le fait que le sol se prête diversement à la culture de produits déterminés. Lorsque les surfaces cultivées sont limitées pour un certain produit, les betteraves sucrières par exemple, toutes les exploitations commencent par réduire celles dont le rendement relatif est le plus faible.

Le rendement moyen par hectare de surface cultivée augmente donc en général lorsque ladite surface est limitée et ce, même si les prix des produits restent constants. Comme les terres de rendement plus élevé permettent d'employer davantage d'engrais, l'intensité spéciale s'accroît aussi dans la plupart des cas, même quand les prix sont inchangés.

Lorsque la surface cultivée est réduite dans toutes les exploitations proportionnellement à l'extension antérieure de la culture, le changement qui intervient dans les rendements est avant tout fonction des différences de qualité des terres. Plus elles sont sensibles et plus l'effet d'intensité indépendant des prix est accentué, toutes choses restant égales d'ailleurs. Par contre, si les surfaces cultivées dans les exploitations dont le rendement est satisfaisant sont réduites plus fortement (plus faiblement) que dans les entreprises dont le rendement est défavorable, ce sont les différences de rendement entre les exploitations aussi bien qu'entre les régions qui déterminent le changement que subiront les rendements par hectare, en cas de limitation de la surface cultivée.

2.42 L'effet d'intensité dépendant du prix

La valeur absolue de l'effet d'intensité dépendant du prix est, toutes choses égales d'ailleurs, déterminée par l'évolution de la fonction de production et de la fonction prix-rendement qui en découle.

Comme le montrent de nombreuses études, la fonction de production peut être représentée par une série d'équations qui décrivent l'évolution du rendement, déterminée par la loi du rendement, lorsque les dépenses s'accroissent. Il faut déterminer dans chaque cas quelles sont, parmi les diverses fonctions, celles qui se prêtent le mieux à cette description (1).

(1) Cf. E.O. HEADY, J.L.DILLON : "Agricultural Production Functions, Iowa State Press", 1961.

Idem : "An Econometric Investigation of the Technology of Agricultural Production Functions", *Econometrica*, tome 25, 1957, H 2.

G. WEINSCHENCK : "Die optimale Organisation des landwirtschaftlichen Betriebes", op. cit.

Etant donné que les commentaires de cette section ne visent pas l'évolution caractéristique d'un endroit précis, il paraît opportun de partir de la fonction de Mitscherlich. D'après la formulation proposée par Mitscherlich pour la loi du rendement, l'équation suivante s'applique au rendement y lorsque la consommation de v s'accroît :

$$y = A (1 - e^{-c v}) \quad (51)$$

A = rendement maximum susceptible d'être obtenu à l'endroit considéré
 v = consommation d'un engrais ou d'un groupe d'engrais d'une composition déterminée

On a ensuite

$$\frac{dy}{dv} = c \cdot (A - y) \quad (52)$$

D'après le principe de la productivité marginale

$$\frac{dy}{dv} = \frac{p_v}{p_y} \quad (53)$$

est en équilibre

En insérant 53 dans 52, on obtient

$$\frac{p_v}{p_y} = c \cdot (A - y) \quad (54)$$

La fonction de rendement se calcule en résolvant l'équation 54 par y

$$y = A - \frac{p_v}{c \cdot p_y} \quad (55)$$

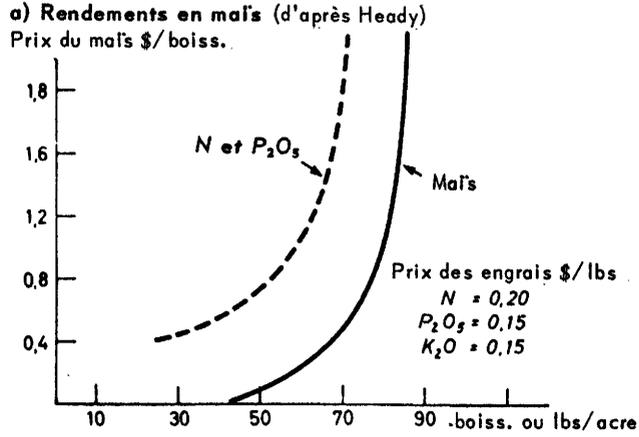
On a ensuite

$$\frac{dy}{dp_y} = \frac{c}{p_v} (A - y)^2 \quad (56)$$

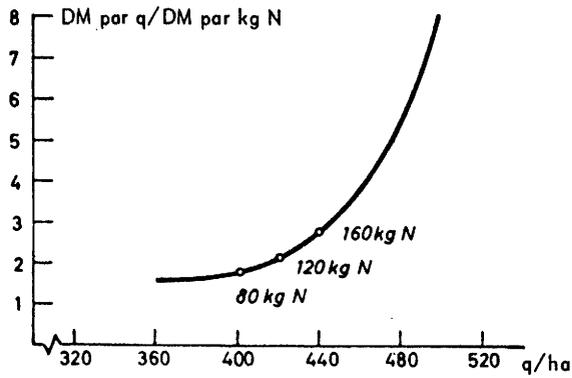
D'après l'équation 56 l'effet d'intensité dépendant du prix est, toutes choses égales d'ailleurs, d'autant plus faible que le rendement déjà obtenu est plus élevé et, en conséquence, $(A - y)$ plus petit. Le graphique 6 montre l'évolution de quelques fonctions prix-rendement.

GRAPHIQUE 6

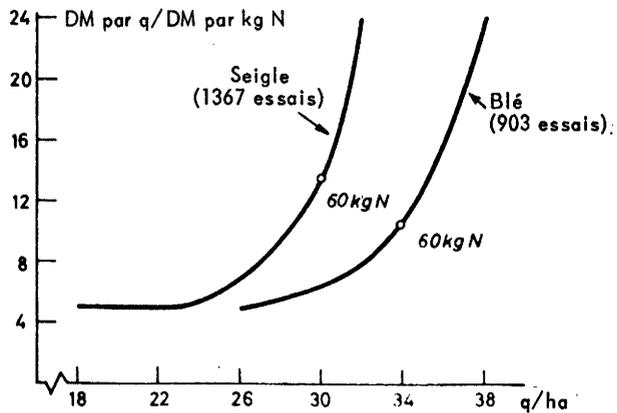
Evolution de la fonction prix-rendement
à la suite d'essais d'engrais



b) Rendements en betteraves sucrières (moyenne de 128 essais)



c) Rendements en seigle et en blé (d'après Mitscherlich)



Il résulte directement de cette relation, en considérant les résultats des recherches théoriques de la section 2.3, que la limitation des surfaces cultivées concernant un produit déterminé ne permet d'escompter un succès que si l'intensité et, par conséquent, le rendement des surfaces sont déjà élevés lors de l'institution de la limitation de culture. Avec une intensité spéciale faible, donc dans la zone "élastique" de la fonction prix-rendement, il faut toujours s'attendre que l'effet d'une limitation des surfaces cultivées sur la production sera faible. C'est le cas, même si l'on néglige l'effet généralement négatif de l'utilisation différente des surfaces cultivées.

2.43 Effet de l'utilisation différente des surfaces libérées

L'effet de l'utilisation différente des surfaces libérées à la suite de limitations d'une culture déterminée est, en principe, complètement exprimé par le 2ème terme de l'équation 41. Par suite, les interdépendances entre une limitation de la surface cultivée pour un produit x_1 d'une part et les prix de x_1 et les prix de produits de substitution de x_1 sont donnés approximativement par l'équation 16.

Plus la superficie consacrée à un produit x_1 est grande et plus il est probable que la tentative d'obtenir une certaine hausse du prix de x_1 en faisant varier la surface cultivée se traduira par une baisse du prix des produits de substitution de x_1 . La variation des prix de ces produits provoquée par une limitation de la culture de x_1 risque de provoquer des troubles de l'équilibre du marché se traduisant par des fluctuations des prix et de l'offre telles qu'elles ont été décrites à la section 2.33.

Cependant, la limitation des surfaces consacrées à x_1 influe non seulement sur les surfaces cultivées en produits concurrents, mais aussi sur leurs rendements à l'hectare. A cet égard, l'influence exercée sur ces rendements dépend dans une large mesure des exigences des plantes soumises à une limitation de culture au point de vue de la qualité des terres. Les limitations intéressant des plantes très exigeantes à cet égard, le blé par exemple, au détriment desquelles la culture d'autres plantes moins exigeantes, comme le seigle, est étendue, entraînent d'ordinaire une augmentation des rendements tant en seigle qu'en blé.

En revanche, les limitations de la culture de plantes peu exigeantes quant à la qualité du sol n'influent guère sur les rendements moyens des produits de substitution cultivés. En outre, les limitations imposées aux plantes sarclées peuvent, par suite de la perte de "fertilité" qui en résulte, entraîner une diminution des rendements à l'hectare des plantes qui sont cultivées après.

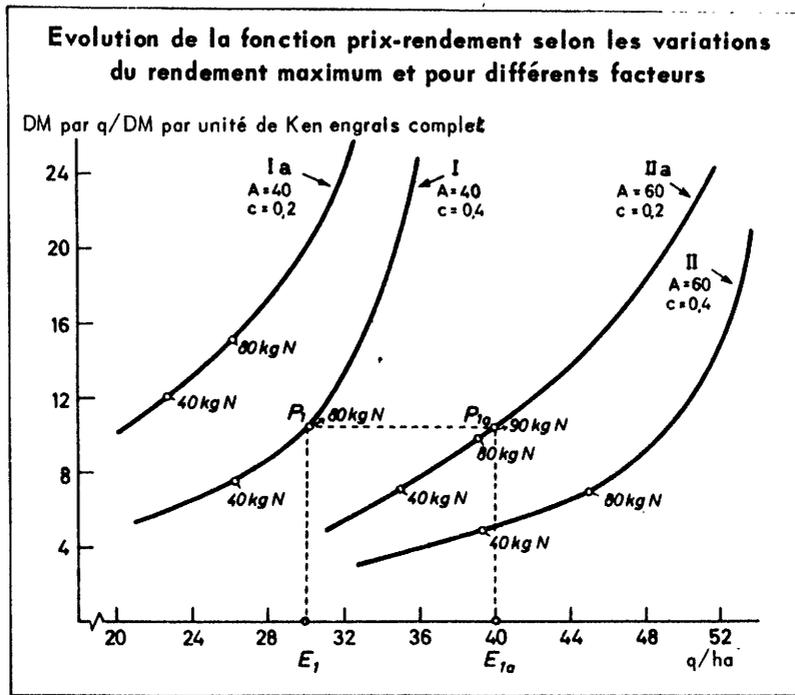
Comme les variations des rendements des plantes concurrentes reposent dans une large mesure sur les différences de qualité des terres dans les diverses exploitations, elles seront cependant si minimales en général qu'elles n'apparaîtront guère dans les statistiques.

2.44 Influence des progrès techniques sur l'effet de revenu dû aux limitations de surfaces cultivées

L'influence des progrès techniques sur l'effet de revenu dû aux limitations de surfaces cultivées dépend dans une large mesure de celle que ces progrès exercent sur la forme de la courbe prix-rendement et sur la position de celle-ci dans le système de coordonnées.

L'effet des progrès techniques sur la forme de la courbe prix-rendement et sur la position de celle-ci dans le système des coordonnées est

GRAPHIQUE 7



figuré dans le graphique 7 et il est examiné dans la remarque qui se trouve en fin de section. D'après le graphique, il apparaît que, sous l'influence des progrès techniques, la quantité correspondant à une consommation déterminée d'engrais par unité de surface s'accroît. Simultanément, la limite de rentabilité des engrais se déplace vers le haut, si les conditions de prix ne changent pas. La consommation d'engrais commerciaux admissible du point de vue de la rentabilité augmente. En même temps, l'incurvation de la fonction prix-rendement s'affaiblit généralement dans la partie inférieure. La limite supérieure de la zone d'élasticité de la fonction se déplace vers le haut, ce qui signifie que, sous l'influence des progrès techniques, l'effet de revenu éventuellement positif dû à des limitations de la surface cultivée ne cesse de se réduire lorsque la demande et tous les autres éléments restent inchangés.

Il faut donc, pour conserver l'effet de revenu dû à une limitation de la surface cultivée, que de telles limitations soient constamment étendues afin que le déplacement de la fonction prix-rendement qui intervient sous l'influence des progrès techniques ne soit pas annulé par un décalage analogue de la fonction prix-demande sous l'influence d'une augmentation des revenus et d'un accroissement de la population. Autrement dit, sous l'influence de l'évolution économique et des progrès techniques, les fonctions prix-demande et les fonctions prix-rendement se déplacent vers la droite dans le système des coordonnées. Pour que l'effet de revenu dû à des limitations de la surface cultivée soit maintenu à un niveau constant, il faut que les limitations de culture soient renforcées (atténuées) dans une mesure correspondante à l'"avance" (au "retard") du déplacement de la fonction prix-rendement sous l'influence des progrès techniques par rapport au déplacement de la fonction prix-demande sous l'influence de l'augmentation de la population et de l'accroissement du revenu par habitant.

Toutefois, les progrès techniques ne modifient pas l'évolution des facteurs de production uniquement en un lieu donné : ils favorisent aussi la production en plusieurs endroits, souvent dans une mesure

différente. Lorsque la production est exclusivement guidée par le prix, le fait que les lieux de production ne sont pas favorisés de la même façon doit se traduire par un changement dans l'extension régionale des cultures et par l'orientation de la structure agricole selon la loi des coûts comparés. Les limitations de culture conjuguées avec des prix de marché plus élevés retardent l'ajustement de la production à des conditions optimales d'implantation quand elles ne l'empêchent pas totalement. Par conséquent, même en admettant que l'on atteigne l'objectif visé, augmentation des revenus agricoles ou stabilisation d'un revenu déterminé, le coût (bénéfice perdu) de telles mesures ne cessera de croître lorsque les lieux de production optima se déplaceront sous l'influence de progrès techniques. L'effet d'augmentation des coûts qu'ont les mesures de limitation à long terme des superficies cultivées peut certes être atténué par l'attribution de contingents transférables (négociables) mais non éliminé entièrement parce que l'octroi de contingent crée une rente qui accroît les coûts de production aux nouveaux lieux de production.

2.45 Effet des limitations des surfaces cultivées (résumé)

En résumé, il apparaît que :

- 1) Les limitations des surfaces cultivées tendent à élever les rendements des produits intéressés. La valeur absolue de l'effet d'intensité dépend à cet égard dans une large mesure de l'élasticité de l'intensité par rapport aux prix. Les augmentations de prix et l'accroissement ou la stabilisation des recettes provenant de la production des produits intéressés ne peuvent en général être obtenus au moyen de limitations des surfaces cultivées que si l'élasticité de l'intensité par rapport aux prix est faible;
- 2) Les limitations imposées à la culture d'un produit x déterminé entraînent toujours une extension des surfaces consacrées à des produits

concurrents. Comme l'élasticité de la demande de ces produits par rapport aux prix est en général très faible, l'extension de leur culture entraîne une baisse de leurs prix et une diminution des revenus tirés de leur production.

L'effet exercé sur le niveau et la répartition du revenu agricole global par les limitations de cultures visant à obtenir une augmentation déterminée ou une stabilisation des prix et des recettes dans diverses branches d'exploitation dépend pour une large part de l'étendue de la culture soumise à une limitation, par rapport à celle des cultures concurrentes. Plus l'étendue relative des cultures d'une branche d'exploitation soumise à limitation est faible et plus il est facile d'élever ou de stabiliser les prix et les recettes sans que l'équilibre soit affecté sur les marchés d'autres produits ;

- 3) Par suite des progrès techniques, les limitations de culture sont de moins en moins efficaces avec le temps. C'est du moins le cas lorsque le déplacement de la fonction prix-rendement dans le système de coordonnées devance, sous l'influence de progrès techniques, le déplacement que subit la fonction prix-demande sous l'influence de l'accroissement de la population et du revenu par habitant ;
- 4) Les limitations de culture ont pour effet de maintenir les produits sur les lieux où ils sont cultivés. Les lieux de production optima ne peuvent se déplacer que lorsque la limitation des surfaces se fait par octroi de contingents transférables.

Cependant, comme l'octroi de contingents crée en général une rente qui apparaît sous forme de coût dans la comptabilité analytique aux nouveaux lieux de production, les coûts des productions s'y trouvent eux-mêmes accrus.

2.5 Effet des différenciations de produits et de prix

Les différenciations de produits et de prix, appliquées conjointement à la régulation de l'offre sur les marchés partiels, font partie des moyens d'action les plus courants pour améliorer et stabiliser les revenus des producteurs sur des marchés organisés selon le système oligopolistique ou monopolistique (1). On peut en observer l'emploi sur divers marchés agricoles (2). Les mesures qui visent à élever ou à stabiliser les revenus agricoles au moyen de différenciations de produits et de prix sont concevables sous trois formes différentes :

- 1) Différenciations en liaison avec une limitation de l'offre globale ;
- 2) Différenciations en liaison avec la limitation de l'offre sur un marché partiel ;
- 3) Différenciations sans limitation de l'offre.

2.51 Différenciations de produits et de prix en liaison avec une limitation de l'offre globale

Les conditions auxquelles il est possible, en conjuguant des différenciations de produits et de prix avec des limitations de l'offre, d'agir plus efficacement qu'au moyen de limitations de l'offre sans différenciation de prix que les recettes de branches individuelles découlent

(1) Cf. par exemple : J. ROBINSON, "The economics of imperfect competition", Londres 1933.

(2) Cf. A. WEBER, "Produktdifferenzierung als absatzpolitisches Instrument in der tierischen Veredelungswirtschaft", Agrarwirtschaft, 11e année (1962), p. 366 - 373.

directement de la théorie du monopole. Dans le détail, elles se présentent ainsi :

- 1) l'élasticité de la demande par rapport au prix doit être différente sur les deux marchés (graphique 8)
- 2) les deux marchés considérés pour un produit x_1 doivent être séparables en ce sens que la partie de la production offerte sur le marché A ne doit pas pouvoir être transférée sur le marché B ;
- 3) chacun des producteurs participant à la production de x_1 doit recevoir certains contingents d'offre pour chaque marché.

2.51.1 Analyse des effets

Lorsque les trois conditions ci-dessus sont remplies et qu'on peut supposer que l'élasticité croisée de la demande par rapport au prix sur les deux marchés est nulle, les variations des recettes pour une production croissante résultent du graphique 8.

Dans ce graphique, les courbes D_1D_1 et D_2D_2 représentent la demande sur les deux marchés alors que GE_1 et GE_2 indiquent la courbe des recettes marginales (1).

Le point d'intersection de la courbe des recettes marginales et de celle des coûts marginaux détermine la quantité optimale à mettre sur le marché (graphique 9).

(1) cf. en particulier sections 2.1 et suivantes.

Comme le montre le graphique 8, la première condition est remplie. L'élasticité de la demande quantitative par rapport au prix est plus faible en valeur absolue sur le marché A que sur le marché B :

$$|\epsilon_1| < |\epsilon_2| \quad (57)$$

Il est clair que le maximum des recettes (revenu) sera obtenu sur les deux marchés lorsque les recettes marginales seront égales, c'est-à-dire quand on aura ;

$$GE_1 = GE_2 \quad , \quad (58)$$

dans le graphique 9 : le maximum des recettes est obtenu lorsque, sur le marché A, la quantité x_1 est offerte au prix p_1 et, sur le marché B, la quantité x_2 au prix p_2 . Le rapport entre les prix sur les marchés A et B peut alors être obtenu à partir des élasticités différentes de la demande par rapport au prix au moyen de la formule d'Amoroso -

Robinson :

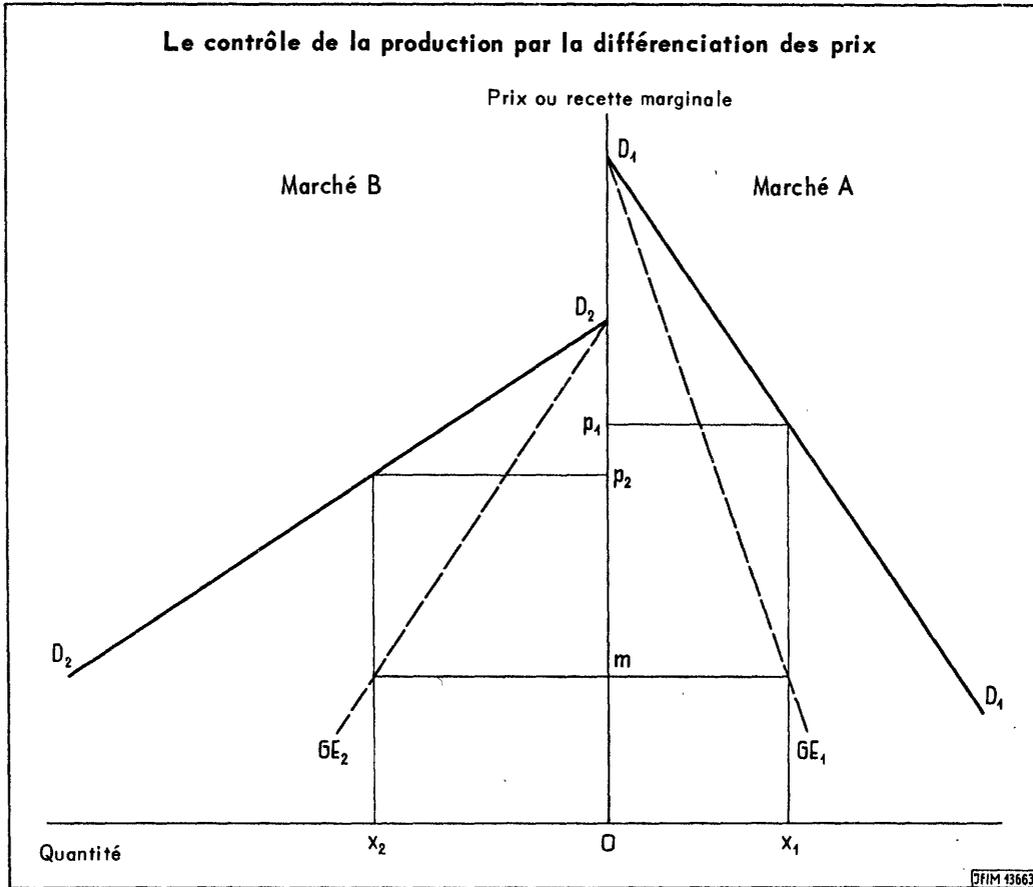
$$p_1 \left(1 + \frac{1}{\epsilon_1}\right) = p_2 \left(1 + \frac{1}{\epsilon_2}\right) \quad (59)$$

ou

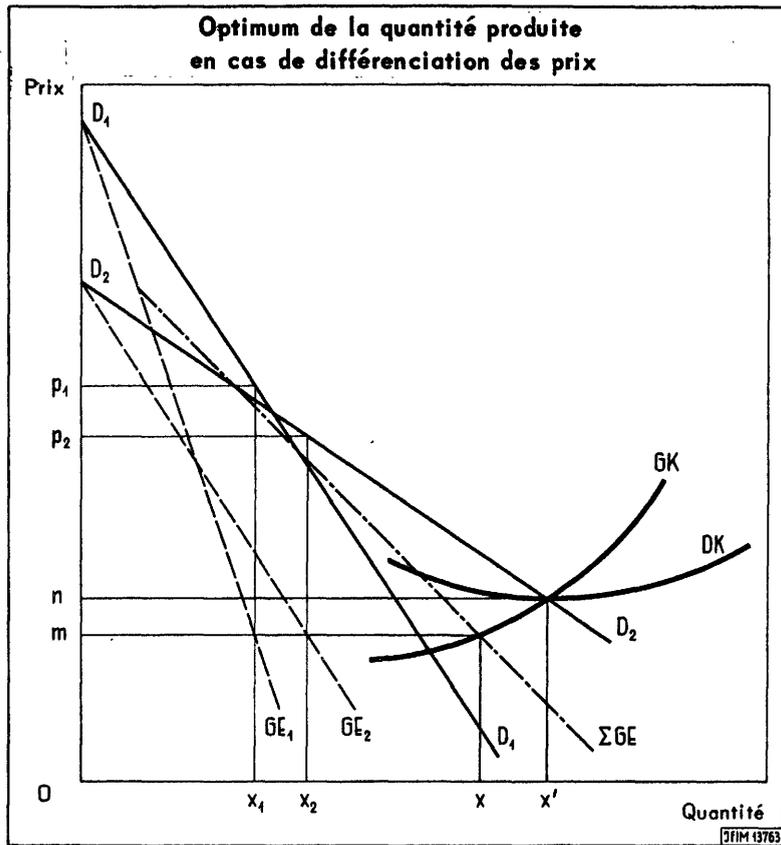
$$\frac{p_1}{p_2} = \frac{1 + \frac{1}{\epsilon_2}}{1 + \frac{1}{\epsilon_1}} \quad (60)$$

Il ressort directement de l'équation 60 que les prix p_1 et p_2 ne seront différents sur les deux marchés que lorsque l'élasticité de la demande quantitative par rapport aux variations des prix sera différente sur les deux marchés. Pour que les possibilités d'augmentation des ventes résultant des différences d'élasticité de la demande par rapport au prix soient pleinement utilisables, il est nécessaire de limiter le volume de production et de le répartir sur les deux marchés de façon que les recettes marginales soient égales.

GRAPHIQUE 8



GRAPHIQUE 9



Comme les limitations de l'offre ne visent pas en premier lieu à accroître le chiffre des ventes mais le revenu des facteurs de production fixes, il convient de tenir compte des coûts marginaux (graphique 9)

Le graphique 9 reprend les courbes de demande et de recettes marginales du graphique 8. La courbe du coût marginal doit être considérée comme représentant la courbe du coût marginal "agrégée" de l'ensemble de la branche. Elle ne représente que les dépenses provenant de l'utilisation de moyens de production variables, mais non les coûts d'exploitation marginaux pour l'utilisation de facteurs de production fixes.

Comme on le sait, dans ces conditions, le maximum de revenu possible pour les facteurs de production fixes est obtenu quand recettes marginales et coûts marginaux sont égaux. C'est le cas dans le graphique 9 pour la quantité x .

Sil'on suppose que les coûts d'utilisation des facteurs de production fixes peuvent être négligés, on obtient en revanche, en concurrence parfaite, une production de x' . La marge pour l'accroissement du revenu par une limitation de l'offre se situe donc entre x' et x . Les effets de revenus indirects qui apparaissent alors et qui résultent d'une autre utilisation des capacités de production libérées correspondent à ceux d'une limitation pure de l'offre. Il n'est pas nécessaire de les décrire ici. Il en va de même pour les effets du progrès technique.

Les difficultés auxquelles se heurte le recours aux différenciations de prix et de produits tiennent notamment - abstraction faite des

problèmes soulevés par la technique de leur application - aux possibilités techniques de différenciation des produits. Il est fréquemment tout à fait impossible de doter un produit uniforme de caractéristiques tellement diverses qu'il puisse être l'objet de transactions à des prix différents sur des marchés différents. Lorsqu'on parvient à réaliser la différenciation nécessaire, il n'est pas possible non plus dans bien de cas de faire en sorte que l'offre soit limitée aux deux marchés partiels, parce qu'il existe pour l'un des produits partiels un produit de substitution parfait dont l'offre n'est soumise à aucune limitation. (Transformation, par traitement à l'éosine, de céréales panifiables en céréales fourragères dont l'offre n'est pas limitée).

2.52 Différenciation des produits et des prix en liaison avec la limitation de l'offre sur un marché partiel

L'impossibilité, dans le cas de nombreux produits, de résoudre le problème de la différenciation amène fréquemment l'Etat à recourir au fractionnement du marché. Un prix garanti par l'Etat est versé pour une quantité fixée avec précision (contingent, quota) ; toute la production supplémentaire étant payée à un prix moindre.

Le prix applicable à la production excédant le contingent privilégié découle de l'utilisation du produit sur les marchés où l'offre n'est soumise à aucune limitation (donc, en ce qui concerne le blé, par exemple, de la valeur de ce dernier en tant que céréale fourragère), ou bien il est déterminé par le prix mondial en cas d'exportation de la production excédant le contingent privilégié. Enfin, la production excédentaire peut être grevée d'une taxe qui n'affecte que l'excédent marginal, ou qui porte sur la production globale. La taxation de la production excédentaire a l'avantage de permettre de maintenir un prix uniforme sur le marché. Le degré de différenciation des prix peut

être fixé à l'intérieur de limites déterminées en tenant plus ou moins compte de l'effet recherché. Le cas limite se présente lorsque le prix de réalisation de la production excédant le contingent privilégié est nul. Le partage de l'offre en une fraction bénéficiaire d'un prix de faveur et en une autre fraction moins favorisée se transforme alors en une limitation de l'offre sans différenciation de prix. Il n'est par conséquent pas toujours facile d'établir une distinction rigoureuse entre le fractionnement du marché et la limitation proprement dite de l'offre sans différenciation de prix, surtout quand il s'agit de produits susceptibles de servir de moyens de production dans les exploitations (pour produire des produits animaux).

La limite imprécise entre fractionnement du marché et limitation proprement dite de l'offre indique déjà que les effets exercés par ces deux mesures concordent largement. La première tend en tout cas à réduire la production. A cet égard, le degré de limitation de la production dépend dans une large mesure de l'ampleur de la différenciation des prix et de l'évolution de la courbe de coût marginal.

Comme le montant du coût marginal d'un produit x_1 est influencé d'une manière décisive par les coûts d'utilisation des facteurs fixes de production et que les coûts d'utilisation des facteurs fixes pour la production de x_1 correspondent aux recettes, après déduction des coûts spéciaux, des branches concurrentes les plus compétitives, on peut dire ceci :

L'effet d'une division du marché entre un contingent à prix privilégié et une offre non limitée mais à prix moins privilégié est à peu près celui d'une limitation de l'offre sans différenciation de prix lorsque

les prix applicables à la fraction non limitée de la production sont fixés si bas que les facteurs fixes nécessaires pour obtenir cette fraction de la production peuvent, dans la majorité des exploitations, être utilisés de manière plus rentable pour la production d'autres produits.

La différence la plus importante par rapport à l'effet de limitations pures et simples de l'offre sans différenciation de prix réside dans l'atténuation du risque en cas d'apparition d'excédents. Lorsque l'offre est limitée exclusivement par des contingents sans différenciation de prix, la valeur réalisable d'excédents est nulle, ou elle est fonction de la valeur des produits lors de leur utilisation comme moyens de production. Les producteurs doivent supporter la totalité du risque lié à l'apparition d'excédents dus à des récoltes supérieures à la moyenne. En revanche, si l'offre est divisée en un contingent à des prix privilégiés et en une fraction moins favorisée, dont l'offre n'est pas limitée par pour laquelle un prix minimum est garanti, le risque diminue en cas d'excédents. En conséquence, les producteurs augmenteront en général leur production un peu plus fortement qu'en cas de réglementation de l'offre sans garantie de prix pour la production excédentaire.

Cette différence disparaît pour une large part lorsqu'une taxe est perçue sur la production excédentaire, taxe qui, au lieu de frapper la quantité marginale, grève la production tout entière quand celle-ci dépasse un niveau déterminé. Une telle mesure agit à peu près de la même manière qu'une limitation des cultures sans différenciation de prix, en cas d'ajustement convenable du niveau de la taxe à l'importance du contingent exonéré d'une part et à la capacité de production de la grande majorité des exploitations d'autre part. Les coûts marginaux augmentent d'un coup quand la production dépasse le contingent exonéré. Cette augmentation des coûts empêche toute extension de la production.

L'ajustement convenable du niveau de la taxe à l'importance du contingent

exonéré et à la capacité de production signifie dans ce cas que :
 Pour être effective, il faut que la perte de recette due à la suppression de l'exonération fiscale pour le contingent favorisé soit plus élevée que le bénéfice marginal susceptible d'être obtenu en cas de dépassement du contingent dans la majorité des exploitations.

Si l'on désigne par :

M_1 le contingent exonéré de taxe

P_1 la valeur nette de réalisation par unité, quand la production n'excède pas le contingent exonéré

P_2 la valeur nette de réalisation par unité, lorsque la production excède le contingent exonéré

M_2 la quantité optimum avec la valeur de réalisation P_2

K le coût de la production de $(M_2 - M_1)$, il en est ainsi lorsque

$$M_1 (P_1 - P_2) > (M_2 - M_1) \cdot P_2 - K \quad (61)$$

2.53 Différenciations de produits et de prix sans limitation de l'offre

Les différenciations de produits et de prix sans limitation de l'offre sont caractérisées par le fait que les différenciations de prix sur les marchés partiels ne sont pas transmises aux entreprises individuelles. Il est, au contraire, payé à ces dernières un prix moyen, qui correspond en gros à la moyenne arithmétique des prix obtenus sur les marchés partiels. De telles mesures sont fréquemment appliquées aux marchés laitiers et, isolément, au marché du sucre. Elles visent uniquement à augmenter le prix et ne sauraient être considérées comme destinées à limiter la production, au sens où nous l'entendons ici.

On pourrait toutefois concevoir que les différenciations de produits

et de prix qui ne sont pas transmises aux entreprises individuelles soient conjuguées avec des mesures restrictives. Il s'agit alors d'une forme particulière de formation des prix qui ne se distingue guère, quant à son effet, de limitations de l'offre sans différenciation de prix. Les différences portent seulement sur la valeur absolue du quotient différentiel $\frac{dp}{dx}$.

2.6 Point de vue inverse : l'effet des limitations de l'offre ou de la production lorsque les prix sont fixes

L'étude des effets de limitations de l'offre et de la production faite dans les sections précédentes part de l'hypothèse que seule la limitation de l'offre ou de la production est réglée par des mesures administratives. Le marché reste chargé de la formation des prix. Dans bien des cas (par exemple aux Etats-Unis), il n'est toutefois pas possible, pour des raisons juridiques, d'instaurer des limitations de l'offre sans fixer en même temps des prix à la production : les programmes proposés doivent être approuvés par les producteurs intéressés avant d'être adoptés et, en général, cette approbation ne sera donnée que lorsque la participation sera rendue attirante par des garanties de prix.

En outre, une limitation de l'offre par des mesures administratives risque facilement, dans le cas d'élasticité faible de la demande par rapport au prix, de conduire à des perturbations graves de l'équilibre du marché et de provoquer de fortes fluctuations des prix (cf. en particulier section 2.33). Ces fluctuations peuvent certes être atténuées par d'autres mesures (stockage par l'Etat par exemple) mais, pour des raisons politiques, il arrive fréquemment que le stockage ne soit pratiqué qu'en liaison avec une fixation des prix.

2.61 Effets généraux

En principe, le fait de conjuguer limitations de l'offre avec fixations de prix ne change rien aux résultats exposés dans les sections précédentes. Les rapports décrits ci-dessus entre les variations de l'offre et du revenu montrent qu'à chaque variation de l'offre correspond sans aucun doute une variation donnée des prix. En cas de limitation de l'offre, on a

$$\triangle p = \frac{dp}{dx} \triangle x \quad (62)$$

et, en cas de limitation des surfaces cultivées,

$$\triangle p = \frac{\partial p}{\partial x} \cdot \frac{\delta x}{\delta v} \cdot \triangle v \quad (63)$$

Lorsque le volume de production obtenu à l'intérieur de la limitation fixée par les mesures administratives est inférieur au volume de production demandé au prix fixé par ces mesures, il faut, pour maintenir les prix, soit autoriser des importations, soit que l'Etat introduise sur le marché une offre correspondante provenant de ses stocks.

Quand le volume de production obtenu dans le cadre de la limitation fixée par des mesures administratives dépasse le volume de production susceptible d'être écoulé aux prix imposés par l'Etat, il faut que celui-ci achète, exporte, stocke ou détruise la production excédentaire.

Cela signifie que les mesures destinées à limiter l'offre et la production, alors que les pouvoirs publics fixent les prix, sont à retenir avant tout lorsqu'il s'agit de produits stockables. Elles nécessitent la création de services de stockage superposés aux entreprises individuelles et exploités soit par l'Etat soit avec l'appui de ce dernier par le commerce et les coopératives. Les tâches qui

leur incombent, mais surtout leur capacité, dépendent largement des mesures à l'aide desquelles on s'efforce de limiter l'offre.

Quand il s'agit de produits qui ne peuvent être entreposés, ou qui ne peuvent l'être qu'à grands frais, la formation des prix doit dans une large mesure être laissée au marché, même après l'introduction de restrictions de l'offre. Des limites supérieures et inférieures de prix peuvent à la rigueur être fixées pour le commerce extérieur, selon l'élasticité et les possibilités de contrôle.

2.62 Effets en cas de fixation de contingents d'offre

En limitant l'offre au moyen de licences de vente (contingents d'offre), le risque de surproduction est pour une large part rejeté sur les producteurs. L'Etat peut - éventuellement en procédant par tâtonnements pendant une certaine période - coordonner le contingent global et le prix de façon telle que le volume total de production obtenu puisse être écoulé au prix fixé.

L'ajustement de l'input au volume de production incombe dans une large mesure aux producteurs. Le progrès technique et l'effet d'intensité font que l'input diminue plus que le volume de production. Autrement dit, en cas de limitation de l'offre d'un produit x_1 réalisée au moyen de contingents, l'action du progrès technique et de l'effet d'intensité se trouve reportée sur les marchés des produits concurrents $x_2 \dots x_n$. L'effet négatif de revenu résultant d'une autre utilisation des facteurs de production libérés s'accroît à la longue. L'effet global de revenu diminue en conséquence. Le risque afférent aux fluctuations annuelles des récoltes incombe en partie aux producteurs et en partie aux pouvoirs publics. Les producteurs doivent supporter le risque qui résulte de récoltes dépassant la moyenne car ils ne peuvent pas écouler la quantité produite (voir Section 2.21).

En revanche, c'est l'Etat qui doit assumer le risque afférent à des récoltes exceptionnellement mauvaises. Dans ce cas, les producteurs ne peuvent pas utiliser leurs contingents. Le prix fixé ne peut être maintenu que si l'Etat comble l'insuffisance de production en intervenant sur le marché au moyen de stocks ou d'importations.

Lorsqu'on parvient à faire concorder les contingents et les prix au cours des années de récoltes moyennes, l'offre étant limitée et le prix ayant été fixé simultanément, l'Etat n'a plus qu'à veiller à ce que des insuffisances imprévues soient comblées.

2.63 Effets en cas de limitation des surfaces cultivées

Quand la limitation des surfaces cultivées en un produit déterminé est conjuguée avec la fixation d'un prix, l'Etat est obligé d'acheter le volume produit dans les conditions établies, éventuellement au prix fixé. Contrairement à ce qui se passe avec les contingents de production, il lui appartient d'ajuster aux variations de la demande consécutives à l'accroissement de la population et aux changements du revenu par habitant, l'expansion de la production résultant de l'effet d'intensité et de l'action du progrès technique, soit en modifiant continuellement les limitations de prix et de surfaces, soit en entreposant ou en détruisant l'excédent de production.

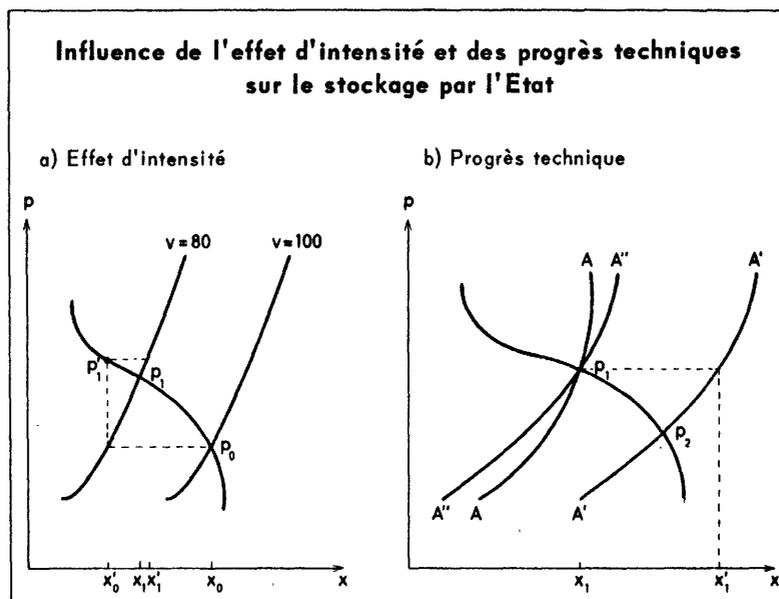
Avec une courbe prix-demande donnée, l'ampleur de ces ajustements dépend de la valeur absolue de l'effet d'intensité tributaire des prix et de l'importance des déplacements de la fonction prix-rendement sous l'influence des progrès techniques.

D'après la Section 2.3, les répercussions de l'effet d'intensité tribulaire des prix ne se manifestent d'ordinaire qu'avec un retard d'une ou plusieurs campagnes. Il s'ensuit qu'avec des prix fixés, un ajustement continu du volume de la production à la demande effective s'impose, du moins au cours des premières campagnes qui suivent l'institution de la limitation des surfaces cultivées. Le graphique 10a montre en détail l'importance de ces ajustements. Avec l'introduction de la limitation des surfaces, la quantité p_0 doit être produite au prix x_0 . La surface cultivée (v) doit être ramenée de 100 à 80. Deux possibilités se présentent alors :

- 1) Le prix fixe p_1 est établi de telle façon que le volume de production qui y correspond à long terme puisse tout juste être écoulé. Dans ce cas, pour imposer les prix fixes pendant les premières campagnes, l'Etat doit introduire sur le marché la quantité $x_1 - x'_0$ prélevée sur des importations ou des stocks. L'offre provenant de ces deux sources et qui est nécessaire pour maintenir le prix se réduit progressivement et tombe à zéro lorsque la production a atteint son équilibre à long terme x_1 au prix p_1 , ainsi qu'un niveau technique donné;
- 2) Le nouveau prix est établi de telle manière qu'après la limitation de cultures le volume de production x'_0 correspondant à l'ancien prix à la production p_0 suffise exactement à satisfaire la demande effective. Le nouveau prix fixé est p'_1 . A ce prix, la production s'élève à long terme à x'_1 par suite de l'effet d'intensité. Etant donné que seul le volume de production x'_0 peut être écoulé au prix p'_1 , l'Etat est obligé de stocker, d'exporter ou de détruire la quantité $x'_1 - x'_0$ s'il veut imposer le prix p'_1 .

Quand, sous l'influence des progrès techniques, les déplacements de la courbe prix-offre devancent ceux de la courbe prix-demande,

GRAPHIQUE 10



leur effet ne peut être compensé que par un renforcement des limitations de cultures, par une diminution des prix fixés ou par un accroissement des stocks. Le graphique 10 b) indique les mouvements qui se produisent.

Avec une limitation des surfaces de $v = 80$ (graphique 9a), le prix a dû être fixé au niveau d'équilibre à long terme p_1 pour un niveau donné de technique. Sous l'influence des progrès techniques, la courbe d'offre AA, correspondant à $v = 80$, passe en A'A'. Au prix p_1 , correspond maintenant un volume de production x'_1 qui ne peut être écoulé au prix p_1 . L'Etat dispose de trois possibilités qui peuvent être combinées ad libitum :

- 1) stockage de la quantité $x'_1 - x_1$;
- 2) abaissement du prix à p_2 ;
- 3) réduction de la surface cultivée jusqu'à ce que la fonction prix-offre correspondant à l'extension de la surface coupe la courbe d'offre en p_1 . (A''A'' dans le graphique 10 b).

Le risque qui résulte, pour les prix, des fluctuations des récoltes est exclusivement supporté par l'Etat en cas de limitation de la surface cultivée. Quand les récoltes sont supérieures à la moyenne, l'Etat est obligé de retirer du marché, aux prix fixés, les quantités qui ne peuvent être écoulées. Lorsque les récoltes sont exceptionnellement faibles, il doit jeter sur le marché intérieur des quantités correspondantes de produits provenant de ses stocks ou d'importations, afin que le prix fixé puisse continuer à s'appliquer.

2.7 La réalisation pratique des limitations de la production et de l'offre

Les difficultés que présente la réalisation pratique de limitations de la production tiennent à la fois aux rapports de complémentarité existant entre diverses branches des exploitations et à la structure de l'offre.

Les rapports de complémentarité entre les branches des exploitations reposent notamment, on le sait, sur le fait que les produits obtenus dans une branche A servent de moyens de production dans une branche B. Parmi les produits commercialisables, il convient de citer spécialement ici les céréales et les pommes de terre fourragères. La majeure partie de ces produits ne passe nullement par le marché. Les tableaux 1 et 2 montrent la part que représente l'autoconsommation de céréales fourragères dans la production globale, tant dans les pays de la C.E.E. qu'aux Etats-Unis. Le tableau 1 montre que, dans la C.E.E., cette part s'élève actuellement à 70 %. Cette proportion pourrait être à tout moment augmentée brusquement par l'institution de limitations de l'offre. Il ne saurait donc être question d'instituer, par une limitation de l'offre, un contrôle sur la culture des céréales fourragères ou, d'une façon plus générale, sur celle de produits qui peuvent ou pourraient servir de moyens de production dans des exploitations agricoles. Un contrôle efficace de la culture de tels produits n'est possible qu'au stade du producteur et il est lié à des dépenses élevées de contrôle et d'administration.

La culture de produits destinés à la consommation propre échappe au contrôle exercé par des mesures administratives, tout comme celle de produits qui servent de moyens de production dans les exploitations. Toutefois, les difficultés qui en résultent pour l'application de contrôles efficaces de la production sont généralement d'importance secondaire dans les Etats industriels hautement développés.

En dehors des rapports complémentaires entre les branches d'exploitation, c'est surtout la structure de l'offre qui rend difficile tout contrôle de la production et de l'offre. Il est vrai qu'au cours des dernières années le nombre des exploitations s'est fortement réduit; cependant, des millions d'entreprises participent à la production agricole de la C.E.E. et continueront d'y participer. En dehors de la question de savoir au moyen de quelles

Tableau 1 :

Quantités de céréales fourragères produites et vendues
dans les pays de la C.E.E.

	Production de 1) céréales fourra- gères en milliers de tonnes	Ventes de céréa- les fourragères en milliers de tonnes 1)	en %
Allemagne	5.711	1.490	26,1
France	10.474	3.733	35,7
Italie	4.800	1.119	23,3
Pays-Bas	979	626	63,9
Belgique et Luxembourg	944	331	35,1
C.E.E.	22.908	7.299	31,9

1) Céréales fourragères = Orge, avoine et maïs.

Source : Office statistique des Communautés européennes, Statistiques agricoles 1963, n° 3, pp. 81-83 et 88.

Tableau 2 :

Production et auto-consommation de céréales fourragères
aux Etats-Unis
Moyenne 1959 et 1960

	Production en millions de boisseaux	Auto-consommation 1)	
		en millions de boisseaux	en % de la production
Maïs 2)	4.302	2.571	59,7
Avoine	1.110	803	72,3
Sorgho	603	159	26,3
Orge	427	143	33,5

1) Seulement consommation propre de céréales fourragères cultivées par les exploitants.

2) Y compris maïs ensilé et fourrage en équivalent céréales.

Source : USDA, "Field and seed crops : Production, farm use, sales and value by States 1959/60 et 1960/61. Washington (D.C.) mai 1961 et 1962.

mesures administratives il est possible d'assurer un contrôle efficace de l'offre ou de la production, l'instauration de contrôles de l'offre pose des problèmes qui doivent être résolus séparément et indépendamment des mesures administratives spécifiques. Il faut mentionner en particulier :

- 1) la répartition des contingents;
- 2) la régulation de l'accès des nouveaux venus sur le marché;
- 3) le problème de la répartition entre propriétaires du sol et fermiers des revenus résultant des limitations de la production.

2.71 Points d'application et instruments du contrôle

Le contrôle efficace de la culture de produits ou de l'utilisation de moyens de production déterminés se heurte par conséquent, pour les raisons mentionnées plus haut, à des difficultés quasi insurmontables dans les systèmes d'économie de marché. Il n'est complet qu'à l'aide de méthodes qui, d'ordinaire, ne sont appliquées que dans des économies centralisées et planifiées. L'organisation de ces contrôles pourrait être conçue comme suit, en se référant grosso modo au système en vigueur en Allemagne pendant la seconde guerre mondiale (1) :

- 1) Institution ou entremise d'un monopole d'Etat à caractère commercial, avec obligation de mettre tous les produits agricoles à la disposition des organes d'Etat;
- 2) Institution d'un fichier du marché ou des fermes permettant aux autorités locales de surveiller et de diriger la production et la vente de n'importe quel produit dans les exploitations individuelles;

(1) cf. A. HANAU, en collaboration avec R. PLATE : "Die deutsche landwirtschaftliche Preis- und Marktpolitik im zweiten Weltkrieg", manuscrit, sep. 1958.

- 3) Répartition de contingents de production (ou de vente) pour tous les produits qui sont ou seront soumis à un contrôle.

Cependant, les difficultés qui s'opposent à un contrôle efficace de la production varient selon les produits. Des produits tels que les betteraves à sucre et les céréales panifiables, ainsi que le lait en général, doivent passer par un nombre relativement réduit de points de transformation avant de parvenir au consommateur. Il est d'ordinaire relativement aisé de contrôler au moins l'offre d'une manière assez efficace par le biais des contrôles auxquels ces entreprises de transformation sont soumises.

D'autres produits, comme par exemple le tabac, le houblon, les bulbes à fleur et les plantes ornementales ne sont cultivés que dans un nombre relativement minime d'entreprises hautement spécialisées. Leur production peut être limitée efficacement, sans frais élevés, au moyen de contrôles directs.

Parmi les produits susceptibles d'être écoulés sur le marché, ceux dont la production ou l'offre est le plus difficile à contrôler sont les produits qui, d'une part, tels la viande (de n'importe quel animal), sont obtenus dans un grand nombre d'entreprises et, d'autre part, pour lesquels il existe de nombreuses possibilités de commercialisation et de transformation.

Selon le degré croissant de difficultés que présentent les contrôles et le minimum d'efficacité à exiger en conséquence des mesures administratives pour assurer un contrôle véritable de la production, on peut distinguer grosso modo les groupes de produits suivants (voir le tableau 3) :

- 1) Les produits qui, avant de parvenir au consommateur, doivent passer par un nombre réduit de points de transformation. En font partie notamment : les betteraves à sucre, les céréales

Tableau

2083/VI/64-F

Aperçu des possibilités d'organiser un contrôle efficace de la production et de l'offre

Possibilité	Contrôle des entreprises de transformation	Contrôle du marché	Contrôle de la production dans les exploitations
	1	2	3
Conditions	<p>a) Obligation de transformation</p> <p>b) Eventuellement, interdiction de transformer dans l'exploitation (produits laitiers)</p>	<p>a) Création de marchés régionaux</p> <p>b) Offre obligatoire (interdiction de vendre soi-même)</p>	<p>a) Création d'un monopole d'Etat (coopératif) à caractère commercial</p> <p>b) Offre obligatoire</p>
Application	<p>a) Répartition de contingents de transformation (ou de contingents de vente pour les entreprises de transformation)</p> <p>b) A titre complémentaire, répartition possible des zones d'approvisionnement</p>	<p>a) Répartition de contingents de vente</p> <p>b) Groupement en coopératives ou en syndicats de vente</p> <p>c) Eventuellement, réglementation des zones d'approvisionnement si cette réglementation n'est pas assurée par b)</p>	<p>a) Selon les produits--contrôle des surfaces cultivées ou de la production par des contrôleurs de l'Etat (des coopératives)</p> <p>b) Eventuellement, institution d'un fichier des marchés (ou des fermes) pour contrôler et orienter la production</p>
Produits à considérer	<p>Betteraves à sucre</p> <p>Céréales panifiables</p> <p>Lait</p> <p>Oléagineux</p>	<p>Viande, oeufs</p> <p>Pommes de terre de consommation</p> <p>Cultures spécialisées (légumes, fruits, tabac, houblon, oignons à fleur, plantes ornementales)</p>	<p>Céréales fourragères</p> <p>Pommes de terre fourragères</p> <p>Tous les produits figurant en 1 et 2</p>

panifiables, le lait et les légumes en conserve. L'offre peut généralement être contrôlée moyennant des frais administratifs relativement minimes. Les engagements contractuels des producteurs, de même que les groupements de producteurs et de fabricants facilitent d'ordinaire l'exécution des contrôles, mais ils ne doivent pas être considérés cependant comme indispensables. On a fréquemment recours, dans de tels cas, à la fixation des zones chargées d'approvisionner les entreprises de transformation mais ce n'est pas non plus absolument nécessaire pour contrôler l'offre;

- 2) Les produits qui sont ou qui pourraient être commercialisés par les exploitations elles-mêmes, mais dont la culture est hautement spécialisée et concentrée dans quelques régions avec un nombre d'entreprises relativement réduit. Appartiennent à ce groupe la majeure partie des cultures spéciales, et notamment le tabac, le houblon, les plantes ornementales et, avec des restrictions, les légumes, le vin, les fruits et les oignons à fleur.

La création de marchés régionaux et l'institution d'un régime de livraison obligatoire sont nécessaires pour contrôler l'offre de ces produits. Une autre possibilité d'organisation est offerte par les groupements de producteurs en coopératives ou de producteurs et de négociants en syndicats de vente. On peut en outre envisager, du moins pour certains produits, un contrôle direct effectué par des fonctionnaires de l'Etat ou des contrôleurs relevant des coopératives, sans faire appel aux mesures administratives énumérées plus haut;

- 3) Les produits qui sont ou pourraient être cultivés par toutes les exploitations ou par un grand nombre d'entre elles et qui sont ou pourraient être commercialisés directement par elles. En outre, les produits pour lesquels les entreprises disposent d'une multitude de possibilités de commercialisation. En font partie avant tout : les oeufs, toutes les sortes de viande et les pommes de terre de consommation.

L'offre de ces produits ne peut, tout comme celle des produits visés en 2, être contrôlée qu'en instituant un nombre limité de marchés régionaux, avec obligation d'offrir les produits sur ces marchés. Il semble que le groupement en coopératives de production ou en syndicats de vente soit absolument nécessaire. Un contrôle direct de la production dans les exploitations n'est possible qu'avec les moyens indiqués en 4).

- 4) Les produits qui, dans l'exploitation, servent ou peuvent servir de moyen de production. En font partie avant tout les céréales et les pommes de terre, ainsi que les plantes fourragères récoltées par l'exploitant lui-même mais dont la production n'a jamais été contrôlée nulle part jusqu'à présent. Leur production échappe dans une large mesure au contrôle. Sauf pour les céréales panifiables, l'offre ne peut guère être contrôlée. Un contrôle efficace n'est possible qu'au stade du producteur et il exige un appareil administratif important, précis et sûr. D'une façon générale, il est indispensable de créer un monopole d'Etat à caractère commercial.

2.72 La répartition des contingents d'offre et de superficie

Deux principes peuvent s'appliquer pour la répartition du contingent d'offre ou de superficie :

- a) Soit la répartition reposant sur la production (utilisation de la surface) pendant une période de base;
- b) Soit la répartition du contingent d'après la loi des coûts comparés,

La répartition des contingents d'après la production d'une période de base déterminée présente essentiellement les avantages suivants :

- 1) On dispose d'une base objective, intelligible à tous, pour mesurer les contingents;
- 2) On évite, au moins provisoirement, des déplacements assez importants des lieux de production. Ceux-ci sont particulièrement défavorables lorsque le produit doit encore être transformé avant d'être livré sur le marché (betteraves fourragères, lait);

3) On évite des variations soudaines des prix du sol. Les producteurs marginaux qui ne produisaient jusque là que de faibles quantités peuvent soit recevoir le droit de continuer à produire soit percevoir une indemnité.

En revanche, la répartition des contingents selon le principe des coûts comparés présente des difficultés extraordinaires. La seule détermination de la répartition entre les différents lieux de production est déjà un problème ardu. Il ne peut guère être résolu de façon satisfaisante à l'heure actuelle, même en employant les méthodes modernes de planification régionale.

Enfin, on peut admettre que la répartition régionale de la production sur un marché organisée jusque là selon le principe de la concurrence parfaite se fait dans une large mesure selon la loi des coûts comparés. Cela signifierait que, dans ce cas, la répartition des contingents selon la répartition de la production au cours d'une période de base précédant immédiatement l'introduction de la limitation de l'offre serait une approximation relativement bonne de la répartition de la production selon le principe des coûts comparés.

En général, on ne peut toutefois supposer qu'il existe une coïncidence relativement bonne entre la répartition des lieux de production effective et la répartition "optimale" lors de l'introduction des contingents que si les conditions suivantes sont remplies :

- a) La production des produits correspondants doit s'être accrue de façon à peu près identique dans tous les lieux de production avant l'introduction de la limitation de la production;
- b) les coûts de production aux divers lieux de production ne doivent pas avoir subi l'influence de mesures de politique agricole ou du moins pas dans une mesure divergente.

Lorsque ces conditions sont remplies, la répartition optimum des contingents est faite en fonction de la répartition de la production durant une période de base. Il conviendrait que l'écart entre cette période de base et le moment de l'introduction de la limitation de la production soit aussi faible que possible.

Si la production avait été développée de façon différente aux divers lieux de production avant le moment où un contrôle de l'offre est envisagé, il faudrait compter que, sous l'influence des changements techniques et économiques qui se font sentir, il se produira une modification des avantages de coûts comparés. Dans ce cas, le choix de la période de base n'est pas seulement discutable (1) du point de vue de la "justice". Il faut aussi admettre que toute solution trouvée différera considérablement, au plus tard quelques années après l'introduction du contingentement, d'une répartition selon les coûts comparés. L'introduction de contrôles de l'offre sur des marchés où la production a augmenté de façon différente pour les divers producteurs est donc extrêmement problématique. Il reste alors à examiner si l'on ne peut pas s'abstenir d'introduire des limitations de la production et de l'offre aussi longtemps que la pression d'une baisse des prix ne provoquera pas un certain recul de la production aux divers lieux de production. La perte de revenu des producteurs touchés devrait alors être opportunément compensée pour une période limitée par d'autres mesures n'agissant pas plus sur une production que sur une autre.

2.73 La régulation de l'accès des nouveaux venus sur le marché

Même lorsque la répartition des contingents d'offre entre les divers groupes de producteurs se fait à peu près en fonction des coûts comparés, il est à supposer que, sous l'influence de variations économiques et techniques, il se produira un déplacement des lieux de production optimaux.

(1) cf. K. ROGGE : "Umstellung der deutschen Zuckerpolitik" (Deutsches Bauerntum), n° 12, Berlin 1932.

cf. aussi : L.P. SCHERTZ et E.W. LEARN : "Administrative controls on quantities marketed in the feed-livestock economy"; Univ. Minn. Agric. Exp. Stat. Techn. Bul. 241. Déc. 1962.

Pour tenir compte de ces déplacements, il faut adopter certaines réglementations pour l'accès des nouveaux venus sur le marché lors de l'introduction des contrôles de l'offre et de la production. La question de la régulation des nouveaux accès au marché est étroitement liée à celle de la possibilité d'échanger ou de négocier les droits de production ou de livraison.

2.73.1 Méthodes de régulation de l'accès des nouveaux venus au marché

Pour cette régulation, on peut envisager les solutions suivantes :

- a) Le droit de livraison ou d'utilisation est lié à la personne et à la surface; il est interdit d'échanger des droits d'offre et d'utilisation. Cette réglementation est assimilable à la conservation, sur une large échelle, des lieux de production lors de l'introduction d'une limitation de l'offre et des surfaces. Le nombre des nouveaux venus sur le marché est limité au remplacement des départs, ou, éventuellement, à la répartition de droits de livraison supplémentaires quand la demande s'accroît;
- b) Les droits de production sont liés à la surface à laquelle est attribué le contingent ou le droit d'utilisation lorsqu'il est institué. La modification régionale de la production est limitée de la même façon qu'en a). Contrairement à la réglementation prévue en a), l'introduction de limitations de l'offre se traduit par une hausse de prix des surfaces dotées de droits spéciaux de production;
- c) L'autorisation de production est liée de façon limitée à la surface ou à la personne. Le droit de production peut être affermé pour une ou plusieurs années. Ce système, qui est appliqué par exemple à la répartition des droits de production d'oignons à fleur aux Pays-Bas, a l'avantage de permettre, au moins dans certaines limites, de changer les lieux de production. La question de savoir si, et à quel point, la production

peut être aménagée "de façon élastique par rapport au lieu de production" dépend pour une large part de la durée autorisée du bail.

d) Echange illimité de droits de vente ou d'utilisation

Cette méthode correspond à la négociabilité des limitations de production et d'offre prévues. C'est elle qui répond le mieux à la nécessité du maintien de la mobilité interrégionale de la production. Il convient cependant de ne pas oublier que les coûts de mise en route de la production sont accrus du prix de négociation des certificats. Le déplacement de la production vers les lieux de production optimaux s'en trouve obéré d'autant. En outre, la création de certificats négociables crée une forme de possession en capital qui n'est plus forcément liée au sol.

2.73.2 L'influence de la régulation de l'accès des nouveaux venus sur le marché sur la répartition du revenu

L'introduction de contingents d'offre signifie dans le cas le plus général une réduction de la possibilité de produire un certain produit. Si cette réduction conduit comme on le désire à une augmentation du revenu des producteurs, celle-ci prend nécessairement le caractère d'une rente. La façon dont cette rente se répartira entre les propriétaires du sol et les fermiers ou entre les premiers propriétaires et les vendeurs ultérieurs dépendra dans une large mesure de la régulation de l'accès des nouveaux venus sur le marché. En particulier :

- 1) Si les droits de production ou d'offre sont liés aux surfaces cultivées, les revenus qui en résulteront iront en premier lieu aux propriétaires du sol;
- 2) Si les contingents d'offre de production sont liés aux personnes, le revenu supplémentaire ira aux fermiers, ou plus exactement, à ceux qui exploitent le sol;

- 3) Si les contingents d'offre de production sont liés aux surfaces cultivées et aux personnes, le revenu supplémentaire ira à ceux qui exploitent le sol au moment de l'introduction de la limitation de l'offre;
- 4) Si les droits de livraison et d'utilisation sont échangeables, une partie de leur valeur reviendra toujours au premier détenteur. En cas de revente, une autre fraction de la valeur reviendra à l'aliénateur du droit de propriété.

Il est impossible de déterminer d'une façon générale la répartition de la valeur entre vendeur et acheteur. Elle dépend de l'évolution de la fonction de production des deux parties et de la divisibilité des droits de livraison ou d'utilisation. On peut dire, en règle générale, que dans chaque cas le vendeur recouvre au moins sa valeur de rendement (différence capitalisée entre la recette supplémentaire et le coût). De son côté, l'acheteur est prêt à payer tout au plus sa valeur de rendement. Il en résulte que le prix du droit d'utilisation variera entre la valeur de rendement des vendeurs dont la capacité productive est la plus faible et celle des acheteurs dont la capacité productive est la plus élevée; suivant l'offre et la demande, il se rapprochera davantage de la valeur de rendement des vendeurs ou de celle des acheteurs. La possibilité de procéder à l'échange de droits de livraison et de production favorise en conséquence le nivellement des différences de revenu au sein de l'agriculture. Elle rend assurément plus difficile le déplacement de la production vers les lieux de production optimaux. Ces obstacles sont toutefois bien plus faibles que pour d'autres formes de limitation d'offre (ou de la production).

2.8 L'appréciation des limitations de la production et de l'offre sur la base de critères sans rapport direct avec le revenu agricole.

En dehors de la question de l'effet des contrôles de l'offre sur le revenu des producteurs, il convient de faire intervenir pour

les apprécier toute une série d'autres critères. Ces critères résultent du caractère interdépendant d'une économie, c'est-à-dire du fait que les interventions économiques dans une partie d'une économie conduisent à des répercussions sur le fonctionnement et la structure de l'ensemble du processus économique. En outre, il est des critères formels qui tiennent à la conception économique choisie et qui sont fréquemment caractérisées par les expressions "conforme au marché" ou "contraire au marché". La question de savoir si les limitations de l'offre constituent un instrument touchant le fonctionnement ou l'organisation du marché est en étroite liaison avec ce point. Enfin, il faut se demander si les limitations de l'offre ont essentiellement une action sur les causes ou bien si cette action est simplement neutralisante.

Au premier abord, ces critères susmentionnés permettent simplement d'examiner de façon formelle l'instrument qu'est le contrôle de l'offre. En indiquant au moins de façon approximative les effets secondaires au-delà du domaine de l'agriculture, on fera toutefois apparaître aussi dans ses grandes lignes le caractère instrumental des diverses mesures.

2.81 La compatibilité des moyens et du système économique

La question relative à la compatibilité entre des contrôles de la production et de l'offre et le système en vigueur ne peut bien entendu être tranchée que dans le cadre du régime économique et social de chaque pays et surtout là où la politique économique et sociale a trouvé son expression dans des lois correspondantes de sorte qu'une décision sur la "compatibilité" ou la "non-compatibilité" de la mesure (1) prise avec le système, de même que sur son application par la voie hiérarchique,

(1) H. STACKELBERG "Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung" Ordo, tome II (1949), p. 193-205. Une large différenciation entre ces deux notions est donnée par K.B. THALHEIM ("Zum Problem der Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik", in : Festgabe für Georg Jahn, Berlin 1955, pp. 383 et ss.) mais cela ne fait qu'aggraver les difficultés de classement.

n'appartient en fin de compte qu'au tribunal national chargé de faire respecter la constitution (1).

Le problème est bien plus compliqué quand la question porte sur la compatibilité des moyens utilisés avec l'économie de marché. Ce critère ne concerne en effet que le caractère de compatibilité spécifique des diverses mesures avec l'économie de marché et il devrait, si l'on prend pour base la définition de W. Röpke (2), conduire pour nombre de moyens à conclure à leur non-compatibilité. D'après Röpke, en effet, "sont compatibles avec l'économie de marché les interventions qui ne suppriment pas le mécanisme des prix ni, par conséquent, le fonctionnement autonome du marché, mais qui constituent un 'donné' nouveau assimilées par le marché; sont incompatibles celles qui paralysent le mécanisme des prix qu'il faut par conséquent remplacer par des mesures d'économie dirigée (collectivistes)"(3). Sont bien entendu menacés d'une telle condamnation dans un système économique libéral tous les moyens qui visent à contrôler directement l'offre de produits ou de moyens de production et qui, en conséquence, réduisent largement, sinon totalement, le rôle fonctionnel du mécanisme des prix, c'est-à-dire l'orientation des flux commerciaux et financiers, tout au moins dans les secteurs économiques touchés par les contrôles. Certes, l'histoire des mesures de contrôle direct ou indirect de l'offre connues jusqu'à présent et appliquées avec plus ou moins de succès dans l'agriculture ne confirme guère la crainte, manifestée par maints économistes néo-libéraux, de voir ces mesures consti-

(1) A cet égard, l'arrêt rendu en 1936 par la Cour suprême des Etats-Unis dans l'affaire Hoosac-Mills contre Etats-Unis, qui a déclaré contraire à la constitution certaines dispositions de l'Agricultural Adjustment Act de 1933, est devenu célèbre. Dans ce cadre, il y a lieu de citer également les arrêts rendus par la Cour constitutionnelle fédérale allemande contre des limitations imposées à la culture de la vigne et du houblon, ainsi que l'arrêt de la Cour constitutionnelle italienne contre des limitations imposées à la culture de la betterave à sucre.

(2) W. RÖPKE, "Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart", Erlenbach-Zürich, 1948, pp. 256 et ss.

(3) Ibid. p. 259.

tuer le premier pas sur la "route de la servitude"(1). A cet égard, on peut plutôt donner raison à Müller-Armack, pour qui "entre l'anti-économie de marché et la compatibilité absolue avec l'économie de marché, il y a une série intermédiaire de mesures encore compatibles avec l'économie de marché, qui peuvent être aménagées très délibérément en une économie de marché orientée dans un sens social (2)".

Cette constatation permet de voir les difficultés qui s'opposent à une séparation précise et satisfaisante des limitations de l'offre en mesures compatibles ou non avec l'économie de marché. C'est pourquoi il n'est pas possible de répondre exclusivement à cette question au moyen d'une analyse économique dont serait exclu tout jugement de valeur. Comme l'économiste n'a pas le droit d'approuver ou de rejeter les jugements de valeur d'une société se traduisant par le choix d'un ordre économique, la réponse à la question de la compatibilité entre l'action des mesures de limitation de l'offre dans l'agriculture (comme dans d'autres secteurs économiques) et l'économie de marché, dans certaines limites n'est plus de sa compétence. Elle doit être laissée à celui qui est chargé d'élaborer la politique économique.

2.82 Le critère fondé sur la distinction entre mesures agissant sur l'organisation du marché et mesures agissant sur son fonctionnement

A propos de la question de la compatibilité ou de la non-compatibilité d'une intervention avec le système ou le marché, il faut aussi examiner celle du caractère des rapports de l'intervention avec l'organisation ou le fonctionnement du marché.

(1) E.A. von HAYEK, "Der Weg zur Knechtschaft", Zürich 1946.

(2) A. MÜLLER-ARMACK, "Deutung unserer gesellschaftlichen Lage". In Wilhelm Röpkes Trilogie, Ordo, tome II (1950), p. 266.

Dans la théorie de la politique économique, on désigne par mesures d'organisation celles qui concernent le régime juridique de l'économie d'un pays, alors que les interventions courantes (dans le fonctionnement du marché) sont prises par les autorités compétentes dans les conditions données chaque fois. Dans la mesure où l'on possède une certaine expérience des limitations de l'offre dans les pays occidentaux, ces mesures ont eu, jusqu'ici du moins, uniquement le caractère de mesures courantes. Elles ne sont et n'ont été prises que cas par cas, encore que parfois pour plusieurs dizaines d'années aux Etats-Unis. Ce serait assurément surestimer leur signification que de parler pour ce pays, à propos des mesures qui ont été prises, de mesures à caractère organisatoire influant de façon persistante sur l'ordre juridique et sur le régime juridique de l'économie. Le fait qu'il s'agit uniquement de mesures partielles et non de mesures globales incite à conclure dans le même sens puisque ces mesures ne touchent que des secteurs ou des groupes limités de sujets économiques (1).

2.83 Le critère du traitement des causes ou de l'effet neutralisant

En revanche, l'économiste peut répondre de façon claire à la question de savoir si des mesures limitant l'offre dans le secteur agricole servent à éliminer les causes des déséquilibres entre l'offre et la demande ou si elles servent uniquement à

(1) Cf. E. TUCHTFELDT : "Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zu seiner Systematik". Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 2ème année (1957) pp. 55 ss.

neutraliser les résultats indésirables de ces déséquilibres (1). Ce critère est probablement plus important dans le cadre d'une politique économique rationnelle que celui d'une compatibilité formelle satisfaisante entre les contrôles de l'offre et le jeu du marché.

Dans l'introduction, on a examiné les causes du déséquilibre régnant sur de nombreux marchés agricoles. Parmi celles-ci, on a surtout mentionné le peu de mobilité des facteurs de production dans l'agriculture, qui les empêche de s'adapter aux changements à un moment où cette mobilité prend de plus en plus d'importance, sous l'effet de progrès rapides dans les domaines de la technique et de l'organisation, d'une part, et sous l'influence d'une demande de produits agricoles dont l'accroissement reste lent d'autre part. Si cette interprétation est juste, les mesures limitant l'offre n'agiront sur les causes que si elles accroissent la mobilité des facteurs de production agricole en vue de leur adaptation. Si l'on examine à la lumière de ce critère les mesures de limitation de l'offre mentionnées au graphique 1, on peut constater facilement que quelques-unes d'entre elles seulement y répondraient. Ce n'est que lorsque des facteurs de production isolés et notamment la main d'oeuvre peuvent être enlevés au processus de production, et cela à court terme et de façon irréversible grâce à ces mesures (aides au reboisement, et à la reconversion), qu'on peut parler d'une action sur les causes. Lorsqu'on obtient seulement un changement dans la combinaison des facteurs de production, les mesures de limitation de l'offre ont seulement un caractère neutralisant. Il s'ensuit que presque toutes les mesures examinées ici ont uniquement un caractère neutralisant en ce sens qu'elles cherchent à compenser par des limitations de l'offre, les effets de l'immobilité des facteurs de production dans l'agriculture quant à l'adaptation en fonction des prix et des revenus. On arrive au même résultat si l'on constate

(1) cf. H. GIERSCH, "Allgemeine Wirtschaftspolitik", op.cit. pp. 309 et suiv.

(2) cf. section 1 et les auteurs mentionnés.

que la nouvelle répartition des revenus résultant ou devant résulter des limitations de l'offre ne se produit qu'à la suite d'un arrêt forcé de l'utilisation des facteurs de production et non de mesures orientant directement la mobilité (et le départ) de ces facteurs.

2.84 Effets accessoires des mesures administratives de limitation de l'offre sur l'ensemble de l'économie nationale

Dans l'appréciation des différentes mesures de limitation de l'offre sur le plan de la politique économique, on a exposé jusqu'ici que les répercussions sur l'agriculture elle-même. Les effets accessoires sur les autres secteurs de l'économie ne doivent toutefois pas être omis lors de l'appréciation des mesures prises dans chaque cas. On examinera tout d'abord la répercussion sur la répartition du revenu.

Celle-ci peut se limiter - comme on l'a exposé dans le chapitre 2.24 - à une répartition du revenu souhaitée ou non souhaitée à l'intérieur de l'agriculture. Mais elle peut entraîner de la même façon une redistribution des revenus dans les secteurs non agricoles. Enfin, les mesures de contrôle de l'offre et de la production visent à une redistribution des revenus entre l'agriculture et le reste de l'économie au profit de la première.

Comme cela ressort des comptes de la nation, il faut que les redistributions de revenus se rapportent aux revenus nets des membres de la collectivité économique, des facteurs de production ou des secteurs économiques pour qu'elles puissent être comparables, entre personnes, entre secteurs ou entre facteurs. Pour déterminer l'effet exercé sur le revenu net par des interventions de politique économique, il importe naturellement de connaître les répercussions accessoires qui en découlent

sur les prix, le volume et la valeur de l'utilisation de moyens de production au sein et en dehors de l'agriculture, de même que les effets produits sur l'utilisation (la productivité) de ces moyens. Si l'on parvient à suivre, sous forme de comptabilité nationale ou de modèles dynamiques globaux input-output, les effets accessoires d'interventions de politique économique tels que les contrôles de la production et de l'offre, jusque dans les secteurs lointains de l'économie nationale, on est alors en mesure de déceler également leur influence sur l'expansion économique. En ce qui concerne un grand nombre de contrôles de la production et de l'offre appliqués uniquement sur certains points, il est assurément permis d'admettre que les effets accessoires perceptibles au delà du secteur agricole proprement dit n'ont qu'une importance marginale, autrement dit qu'ils ne peuvent guère être saisis quantitativement quant à leurs effets accessoires sur l'expansion économique (1). Toutefois, la question de savoir si cela s'applique aussi aux interventions quasi globales, telles que celles qui sont réalisées aux Etats-Unis dans le cadre de l'Agricultural Adjustment Act, doit pour le moins rester réservée (2).

Il y a, en relation directe avec la question des effets d'interventions stabilisatrices du revenu sur les marchés agricoles, celle de l'influence de telles interventions sur le processus d'ajustement de l'agriculture au sein de l'expansion économique, ou - en d'autres termes - sur les changements de structure à l'intérieur de l'agriculture et leurs caractéristiques (développement des dimensions des exploitations, transferts d'un endroit

(1) Cf. Th. W. SCHULTZ "Omission of variables, weak aggregates and fragmentation in policy and adjustment studies", in : Problems and policies of American agriculture. Ames, Iowa, 1959 p. 196.

(2) Cf. par exemple K.A. FOX "The contribution of farm price support programs to general economic stability", in : Policies to combat depression, Princeton University, 1956 : Réimprimé dans idem, Econometric Analysis for public policy; Ames Iowa, 1958, pp. 212-254. G.E. BRANDOW "Opportunities and limitations in farm income support programs", in : Problems and policies... op.cit., pp. 430 et ss.

à un autre, etc). Certaines mesures sont de nature à accélérer le processus du changement de structure, d'autres à l'entraver(1). Il est vrai que les rapports d'interdépendance qui existent entre le processus d'expansion de l'économie dans son ensemble et les changements de structure dans l'agriculture comprennent des processus agissant à long terme, l'influence des interventions sur les marchés agricoles ne pouvant à cet égard être estimée qu'en ce qui concerne l'orientation possible, mais non l'ampleur des répercussions. D'autre part, il faut aussi examiner ces effets accessoires en fonction des objectifs globaux, ou du moins agricoles, de la collectivité économique, qu'il n'est guère possible de subordonner au seul et unique impératif d'une expansion économique aussi rapide que possible, mais qui débouchent sur le maximum (2) de prospérité économique qu'il est impossible de définir, tant d'une manière quantitative que qualitative.

Il est clair également, après ce qui vient d'être dit, que les charges résultant pour la collectivité des interventions destinées à limiter l'offre et la production (autrement dit les "pertes de prospérité" provoquées par des interventions) ne peuvent être calculées, même à l'aide de l'économie moderne sur la prospérité (3).

-
- (1) Voir par exemple E.O. HEADY "Need for land and resource adjustment" in : Dynamics of land use - needed adjustment. Ames Iowa, 1961, pp. 1-26. G.E. BRANDOW "Current programs in relation to needed adjustments" in : Agricultural adjustment problems in a growing economy, Ames Iowa, 1958, pp. 236-248.
 - (2) Cf. J. PAHLKE : "Welfare economics. Grundlagen allgemein gültiger wirtschaftspolitischer Entscheidungen", Volksw. Schrift, 50, Berlin 1960, et la bibliographie; articles d'E. Lauschmann, R. Jochimsen et H.K. Schneider dans le même tome. Mais surtout : E. Sohmen, : "Grundlagen, Grenzen und Entwicklungsmöglichkeiten der Welfare Economics". In : Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Schriften des Vereins für Sozialpolitik. N.F. tome 29 - Berlin 1963 - pp. 69-98 et autres.
 - (3) Cf. K.W. KAPP "Social costs and social benefits - a contribution to normative economics" in : Probleme der normativen Ökonomik, op.cit.pp.183-210.

Pour cette raison, il ne reste donc plus que les charges directes de l'Etat, qui sont liées aux diverses mesures et peuvent être déterminées quantitativement d'après les budgets de l'Etat (1). La connaissance de ces charges ne peut évidemment fournir qu'une faible contribution à l'appréciation des problèmes économiques généraux soulevés par les mesures de contrôle de la production et de l'offre.

Chaque mesure relevant de la politique économique n'a donc tout d'abord de sens qu'en fonction de plusieurs possibilités. Il en est ainsi tant pour les diverses mesures de contrôle de la production et de l'offre que pour l'ensemble du système des contrôles en politique agricole. Comme l'objectif principal du contrôle de la production et de l'offre relève de la politique des revenus, il faut que les autres possibilités permettent d'atteindre également le même but, c'est-à-dire la stabilisation ou l'amélioration des revenus. Les variantes ont trait par conséquent aux seules mesures possibles, de nature différente, en matière de politique économique, mais non à la conception générale de cette dernière (2).

Leur discussion et leur comparaison avec les mesures de contrôle de la production ou de l'offre dans le domaine agricole iraient au-delà des objectifs de la présente étude.

(1) Voir par exemple à ce sujet : H.G. SCHLOTTER, "Die Förderung der westdeutschen Landwirtschaft durch öffentliche Mittel 1949-1956". Hanovre 1960. K.H. HANSMAYER, "Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft. Zur Theorie einer sektoralen Finanzpolitik"; Tübingen 1963. G. SHEPHARD, Appraisal of the Federal Feed-Grains Programs, op.cit. pp. 356 et ss.

(2) Voir à ce sujet : G.E. BRANDOW "In search of principles of farm policy" Journ. Farm. Econ, tome 44 (1962) pp. 1145-1155.

3. La limitation de la production agricole au moyen de mesures administratives aux Etats-Unis

Ce sont les Etats-Unis qui ont fait les expériences les plus poussées de l'emploi de mesures administratives pour limiter la production agricole. On y disposait par rapport à l'Europe, au début de la période du développement industriel, d'une superficie agricole utile relativement grande par habitant. En outre, l'expansion économique a connu un rythme si rapide que les problèmes d'adaptation y ont été perceptibles plus tôt qu'en Europe. Enfin, les pays européens (et l'Allemagne en particulier) ont pu, par suite de besoins d'importation qui persistent encore aujourd'hui, s'adresser au marché mondial et, partant, aux pays agricoles exportateurs pour résoudre plus ou moins complètement leurs problèmes d'ajustement de la production agricole.

Nous commencerons par exposer l'évolution historique des mesures prises aux Etats-Unis pour limiter l'offre. Comme on l'a déjà souligné dans le chapitre premier, ces mesures visent avant tout à stabiliser et à augmenter les prix agricoles à la production et, partant, à améliorer le revenu des agriculteurs. Aussi sont-elles en général comprises dans les mesures destinées à soutenir les prix.

3.1. L'évolution historique

L'histoire de l'évolution des programmes américains de contrôle, leurs méthodes et leurs résultats sont exposés d'une manière plus ou moins détaillée dans la plupart des ouvrages américains consacrés à la politique des prix et des revenus (1). C'est en 1933 seulement que le contrôle des prix et de l'offre a fait l'objet de mesures réellement efficaces. Toutefois, les événements antérieurs à

(1) On renverra ici en particulier à : M. R. BENEDICT, "Can we solve the farm problem - an analysis of federal aid to agriculture", The Twentieth Century Fund, New York 1955, et aux études spéciales qui y sont mentionnées, ainsi qu'à H.W. HENDERSON, "Price programs." Agric. Inf. Bul. N° 135 Washington (O.C.) (USDA), avril 1957.

ces mesures et qui remontent à l'effondrement des prix agricoles en 1920 sont très importants car, depuis cette époque, les discussions relatives à la limitation de l'offre et aux dispositions adoptées sous une forme ou sous une autre se sont sans cesse poursuivies.

Il paraît indiqué de diviser en trois parties l'exposé de l'évolution historique :

- 1) La période allant de l'effondrement des prix agricoles en 1920 à la crise économique mondiale;
- 2) La période allant de la crise à la seconde guerre mondiale;
- 3) La période postérieure à la seconde guerre mondiale.

3.11 La période allant jusqu'à la crise économique mondiale

L'effondrement des prix dans le secteur agricole à l'automne 1920 a atteint une ampleur et une rapidité sans précédent aux Etats-Unis. En effet, dès mai 1920, l'indice des prix à la production des produits agricoles (1910/14 = 100) s'établissait à 236; en septembre, il avait fléchi à 201 et en décembre à 148 points. En juin 1921, il est tombé à son niveau le plus bas avec 112 points (1). Il ne nous appartient pas d'examiner ici les causes de ce mouvement des prix.

Parmi les divers projets de stabilisation, ceux qui visaient à la différenciation des prix, ont joué un rôle particulièrement important. La différenciation devait permettre d'obtenir un prix moyen plus élevé à la production, dans le cadre d'un plan comportant deux prix : des prix d'exportation moins élevés sur le marché mondial devaient entraîner une augmentation relativement plus forte des ventes à l'étranger; d'autre part, la réduction de l'offre sur le marché intérieur, consécutive à l'accroissement des exportations, devait y provoquer une hausse des prix. Telles étaient, théoriquement, les grandes lignes des projets, différents bien entendu dans le détail

(1) cf. USDA, "Agricultural Statistics", Washington (D.C.) 1935. Tab. 472; en outre, M.R. BENEDICT, Farm policies of the United States op cit pp. 207-238

(Export debenture plan, domestic allotment plan, equalization fee plan), parmi lesquels le projet de loi connu sous le nom de McNary Haugen Bill a été soumis à cinq reprises au Congrès sous diverses formes. Les projets correspondants ont été adoptés deux fois par le Congrès jusqu'en 1929. Mais ils furent chaque fois écartés par le veto du président américain. L'application administrative de la méthode proposée de discrimination des prix devait être assurée par une agence d'exportation qui, dotée des moyens financiers nécessaires, interviendrait sur le marché tant qu'un certain prix, légalement fixé (ratio-price), ne serait pas atteint. Les quantités de produits retirées du marché seraient vendues à n'importe quel prix susceptible d'être obtenu sur les marchés extérieurs. Des droits de douane empêcheraient la réimportation (1).

Plus importantes, du point de vue qui nous intéresse ici, sont les mesures et les lois qui, d'une part, visaient à intensifier la collaboration des coopératives pour commercialiser les produits et qui, d'autre part, tendaient à doter ces groupements eux-mêmes d'un statut exceptionnel, dans le cadre de la législation anti-trust des Etats-Unis, lois qui y sont d'ailleurs parvenues d'une certaine manière dans le Capper-Volstead Act (2). Ce qui soutenait ces efforts, c'est qu'on espérait qu'une intégration plus poussée des coopératives permettrait :

- a) d'améliorer la position de l'agriculture sur le marché;
- b) de procéder à des différenciations de prix par une différenciation des produits sur le marché intérieur afin d'obtenir aussi, de cette façon, une hausse des prix.

(1) Des précisions sont données par H.R. BENEDICT, "Farm policies of the United States", op.cit., pp. 212 et ss. Il est inutile d'examiner ici plus en détail les possibilités et les conséquences de la discrimination des prix à l'aide du plan dit des deux prix, qui revient toujours sous une autre forme dans les discussions américaines sur le problème agricole, parce qu'il ne s'agit pas de limitations de l'offre au véritable sens du terme.

(2) cf. G.E. NOURSE, "Legal status of agricultural cooperation", New York 1927, pp. 252-266.

Les insuffisances fondamentales d'un contrôle volontaire de l'offre exercé uniquement par les producteurs dans un régime de concurrence quasi parfaite se sont manifestées : la méthode de différenciation des produits considérée comme moyen de contrôle de l'offre exige un contrôle rigoureux de la totalité ou presque de la production, auquel les producteurs ne peuvent généralement se résoudre. Aussi le résultat de ces premières tentatives de contrôle de l'offre sur quelques marchés a-t-il été négatif (1).

Les enseignements ainsi tirés quant aux conditions nécessaires à un contrôle efficace de la production et de l'offre ont abouti à la création du Federal Farm Board dans le cadre de l'Agricultural Marketing Act de 1929. Son rôle consistait à "encourager des méthodes efficaces de commercialisation des produits agricoles et à placer l'agriculture sur un pied d'égalité avec les autres secteurs économiques". La mesure la plus importante prise par le Farm Board a été l'aide qu'il a apportée à la création et à l'organisation de coopératives de vente des agriculteurs, ainsi qu'à leur financement. Les coopératives devaient ainsi se trouver en mesure de stabiliser les prix, en procédant ou en faisant procéder au stockage d'excédents, pour les revendre en cas d'insuffisance passagère de l'offre. En dépit de stockages assez importants, principalement de coton et de blé, le Federal Marketing Board dut déclarer forfait devant l'ampleur de la crise économique et agricole qui éclata en 1929 (2). Le Farm Board fut dissous en mai 1933.

3.12 La période allant jusqu'à la seconde guerre mondiale

La période qui va de la crise économique mondiale à la seconde guerre mondiale est caractérisée par le vote de trois lois importantes, à savoir :

(1) cf. M.R. BENEDICT, op.cit., pp. 173 et suivantes

(2) Les dispositions prises par le Federal Farm Board ne peuvent pas non plus compter parmi les mesures de limitation de l'offre, car elles s'efforçaient tout au plus de reporter l'excédent d'offre d'une année sur l'année suivante, par la constitution de stocks au stade de la production ou de la commercialisation. Sans compter que, en fait, de telles initiatives démontreront que la tendance à augmenter encore davantage la production est renforcée par des tentatives de stabilisation de ce genre, car le risque inhérent à la vente en est réduit.

1. L'Agricultural Adjustment Act de 1933.
2. Le Soil Conservation and Domestic Allotment Act de 1936.
3. L'Agricultural Adjustment Act de 1938.

Nous examinerons successivement ces trois textes.

3.12.1 L'Agricultural Adjustment Act de 1933

Les enseignements que le Federal Farm Board avait tirés des tentatives de stabilisation des prix ont été mis à profit dans l'Agricultural Adjustment Act de 1933. Cette loi visait "à établir et à maintenir un équilibre entre la production et la consommation des produits agricoles et à créer des conditions de vente permettant de porter les prix agricoles à la production à un niveau qui assure aux produits agricoles, par rapport aux marchandises achetées par l'agriculteur, un pouvoir d'achat correspondant à celui de ces produits au cours de la période de base". Celle-ci était la période allant d'août 1909 à juillet 1914, qui a servi de fondement au calcul des prix de parité (parity prices) (1).

Contrairement au Farm Execution Board (organe exécutif du Federal Farm Board), c'est l'Etat qui a été chargé du contrôle des mesures relatives à la politique des prix et il l'a délégué à la Commodity Credit Corporation (C.C.C.). En même temps, l'A.A.A. a conféré au ministre de l'agriculture des pouvoirs très étendus, qui lui ont permis :

- (1) De limiter la surface cultivée ou la production destinée au marché, ou l'une et l'autre, au moyen d'accords volontaires avec les producteurs, y compris des paiements supplémentaires à ces derniers à titre de compensation;

(1) Les prix de parité ont été définis de nouveau par le Congrès américain dans les suppléments à l'AAA de 1935, 1938 et 1949. cf. M.R. BENEDICT, op.cit. pp. 228-230; en outre : O.V. WELLS, "Parity prices and parity income formulas, 1933-1957" in : Policy for commercial agriculture. op.cit. pp. 508-525. G. SHEPHERD, R.R. BENEKE, W.A. FULLER, "Alternative parity formulas for agriculture" Ibid. pp. 526-529.

- (2) De conclure, avec les fabricants qui transforment des produits agricoles, ou avec des syndicats de producteurs, des contrats de vente (marketing agreements et marketing orders), au moyen desquels les prix devaient être contrôlés;
- (3) De délivrer des licences aux fabricants ou aux syndicats de producteurs, afin d'imposer des accords avec leur aide;
- (4) De percevoir, sur la transformation des produits agricoles, des taxes (processing taxes) à concurrence du montant correspondant à la différence entre le prix à la production et la "valeur d'échange équitable".

3.12.11 Mesures destinées à limiter la production et à soutenir les prix à la production

L'A.A.A. a permis de contrôler, au moyen de la limitation de la surface cultivée, la production de tous les produits de base définis dans la loi (blé, coton, riz, tabac, maïs, porcs et produits laitiers); d'autre part, des "marketing agreements" ont pu être autorisés pour tous les autres produits. Afin de compléter les effets de limitations de la surface cultivée, la C.C.C. a été habilitée à consentir des prêts sur les produits de base énumérés ou à les acheter pour en soutenir les cours dès que les prix du marché descendaient au-dessous des prix de soutien devant être spécifiés dans la loi (1). Les sommes encaissées au titre des taxes de transformation ont surtout servi à verser des indemnités aux producteurs pour compenser la limitation de leurs surfaces cultivées (labourage).

Les mesures de soutien des prix et les limitations de surfaces cultivées ont cependant été, de 1933 à 1936, appliquées dans le cadre de l'A.A.A. uniquement au coton (2), au maïs et au tabac, alors qu'en ce qui concerne le blé, par suite de mauvaises perspectives de récolte, un amendement à la loi avait accordé une indemnité à

-
- (1) Les prix de soutien sont indiqués dans chaque cas en pourcentage des prix de parité qui sont une forme d'expression du pouvoir d'achat du produit agricole inchangé (paritaire) par rapport à la période de base (1910/14) pour les moyens de production et d'entretien des agriculteurs.
 - (2) H.J. RICHARDS, "Cotton and the A.A.A.", The Brookings Institution, Washington 1936.

ceux qui avaient accepté à l'origine de limiter la surface cultivée. Le plan initial prévoyait, pour le blé et le coton (1), des versements compensatoires en cas de limitation volontaire de la culture. En ce qui concerne le maïs, le même plan a été complété par un accord sur la limitation simultanée de la production des porcs (2). Quant au tabac, des arrangements spéciaux sont intervenus, selon les variétés, aux fins de réduire la quantité produite (3).

Aucune de ces mesures n'a atteint l'objectif direct qu'elle visait, à savoir limiter la production. Cela s'explique notamment par le fait que les limitations de surfaces cultivées sont intervenues à un moment où l'intensité spéciale était encore très faible et où, en conséquence, l'élasticité de l'intensité par rapport au prix restait très élevée (voir la section 2.3.). Toutefois, la raison essentielle de l'échec général des programmes de limitation de la production tient à ce que la participation aux limitations des surfaces se faisait sur une base volontaire. Il est vrai que ceux qui y avaient consenti ont obtenu une aide financière (versements compensatoires) non négligeable, mais les non-participants ont, eux aussi, pris part au programme de soutien des prix, qu'il a fallu étendre à tous les produits cultivés aussi bien par les participants que par les non-participants. Le soutien des prix a en effet été effectué à l'aide des prêts ou des achats de la C.C.C., pour autant que les non-participants n'ont pas profité aussi de la limitation de la production, génératrice d'une hausse des prix, par les participants.

3.12.12 Mesures complémentaires

Les conclusions qui ont été tirées de l'échec de l'A.A.A. se sont traduites par une série de mesures complémentaires. Il convient de

-
- (1) F.S. DAVIS, "Wheat and the A.A.A.", The Brookings Institution, Washington 1935.
 - (2) La limitation de la production de porcs en liaison avec celle de maïs a consisté à acheter des porcelets et des truies et à les abattre à titre de mesure immédiate, et à réduire volontairement de 25% l'élevage des porcs, également sur une base de libre décision.
 - (3) cf. H.B. ROWE, "Tobacco under the A.A.A.", The Brookings Institution, Washington 1935.

mentionner ici, avant tout, l'introduction de contingents et de différenciation de prix, les "marketing agreements" et les "marketing orders", ainsi que les mesures complémentaires prises sur les marchés des arachides, des pommes de terre et du seigle.

3.12.12.1 Contingents et différenciations de prix

Des contingents et des différenciations de prix destinés à limiter l'offre ont été institués sur les marchés du coton, du tabac, du sucre et, ultérieurement, du bétail. En 1934, on a essayé de limiter, en adoptant le Bankhead Act, l'offre de coton susceptible d'être vendu sur le marché, tant du point de vue de la quantité globale que du producteur individuel (contingent non transférable). La quantité excédant l'allocation individuelle a été grevée d'une taxe spéciale égale à 50% du prix obtenu sur le marché. Ce système de limitation de l'offre a par conséquent utilisé la différenciation de prix en accordant un prix plus élevé à un contingent (base) déterminé en fonction de la production antérieure de l'exploitation et un prix moins élevé pour la quantité produite au-delà.

Un système analogue a été mis en oeuvre la même année pour le tabac par le Kerr-Smith Act.

Les deux programmes concernant le tabac et le coton, mentionnés en dernier lieu, présentaient deux différences de principe par rapport aux mesures de limitation de la production appliquées d'abord dans le cadre de l'A.A.A. de 1933 : d'une part, la participation à ces programmes n'était plus laissée à la discrétion des intéressés lorsque les deux tiers des agriculteurs consultés déclaraient approuver les programmes soumis au choix; d'autre part, les mesures de soutien des prix du coton et du tabac comportaient une limitation à la fois des surfaces et de la production (à l'aide de la différenciation des prix).

Une autre loi visant à réduire la production a été votée par le Congrès en 1934. Le Jones-Costigan Sugar Act (1) a institué un système général de contingents pour l'ensemble de la production américaine de sucre, tant continentale qu'extracontinentale. Des contingents

(1) cf. USDA, "The United States sugar program", Agric. Inf. Bul. n° 111, Washington (D.C.) juillet 1952, pp. 8-18.

étaient attribués, suivant la quantité fabriquée jusqu'alors ou la production de chaque région, à chaque fabricant (sucrerie) et, par celui-ci, à chacun des producteurs qui l'approvisionnaient. En même temps, les producteurs touchaient des indemnités compensatoires, afin d'amener les prix à la parité prescrite. Les ressources nécessaires étaient fournies par des taxes de transformation frappant les sucreries (1). Ce programme a été relativement efficace à l'égard des prix à la production et du revenu des producteurs. Les raisons en sont les suivantes :

- 1) Ce programme avait été appliqué assez généreusement en faveur des producteurs de l'intérieur qui, au cours de certaines années, n'ont pas été en mesure de fournir les contingents;
- 2) Le fait que les Etats-Unis sont fortement tributaires des importations (2) ne provenant pas de leur continent, a naturellement permis de pratiquer une politique des prix effective sur le marché du sucre;
- 3) Le rôle de l'administration était simple car les sucreries peuvent être contrôlées efficacement et il est impossible d'utiliser d'une autre façon les betteraves ou la canne à sucre;
- 4) L'effet de l'utilisation des surfaces libérées à des cultures de remplacement doit être considéré comme très faible, étant donné que les surfaces cultivées sont peu étendues (3).

En dehors du Jones-Costigan Sugar Act, reconnu comme relativement efficace, des programmes analogues de soutien des prix ont été mis en oeuvre pour d'autres produits agricoles (4) et en partie légalement ratifiés par le Congrès; il y a eu, par exemple, le Jones-Conally Cattle Act, qui, pour soutenir les prix sur le marché du bétail, prévoyait des mesures d'achat et d'abattage, mais qui, par

-
- (1) Pour bénéficier des versements compensatoires, les producteurs doivent verser des salaires minima et le travail des enfants a été interdit. cf. à ce propos et au sujet des autres lois citées, E.G. NOURSE, J.S. DAVIS et J.D. BLACK, "Three years of the Agricultural Administration", The Brookings Institution, Washington (D.C.) 1937.
 - (2) 28,7% seulement des contingents globaux provenaient du territoire continental des Etats-Unis. Voir : USDA, "The United States!.. op.cit. P.12
 - (3) La surface cultivée en betteraves sucrières sur le territoire continental des Etats-Unis s'élevait à 920.000 acres et la surface arable totale (44 produits végétaux) à 360 millions d'acres (moyenne des années 1928/32).
 - (4) En 1934, la liste des "basic commodities" qui à l'origine, dans l'AAA de 1933, ne comprenait que le blé, le coton, le maïs, les porcs, le riz, le lait et le tabac, a été élargie et a englobé les bovins, les betteraves et la canne à sucre, les arachides, le seigle, le lin, l'orge et le millet.

suite de l'extrême sécheresse de 1934 et des lourdes répercussions qu'elle a entraînées pour le secteur des produits de transformation aux E.U., a finalement permis d'accorder uniquement des indemnités de détresse.

3.12.122 Marketing agreements et Marketing orders

L'Agricultural Adjustment Act de 1933 offrait déjà, comme on l'a indiqué précédemment, des possibilités de faire également bénéficier du soutien des prix et des revenus, dans le cadre des "federal marketing agreements and marketing orders", ce qu'on appelle les "non basic crops". Etant donné qu'en vertu de la constitution des Etats-Unis, les lois fédérales ne peuvent régir que le commerce entre les Etats, il appartenait aux divers Etats de mettre en vigueur des lois correspondantes à l'intérieur de leurs territoires respectifs. En fait, un grand nombre d'entre eux ont imité le gouvernement fédéral en édictant des dispositions légales analogues, ce qui a permis de réaliser les "marketing agreements" et les "marketing orders" (1). Lois fédérales et lois des Etats diffèrent bien entendu sur un certain nombre de points, notamment :

- a) Le fait que les lois fédérales ne doivent porter que sur les "basic crops", alors que dans divers Etats (Californie, New-York) presque tous les produits agricoles peuvent faire l'objet d'un MAO (marketing agreement or order);
- b) Le fait que les lois fédérales n'admettent que la limitation quantitative et (ou) la différenciation des produits (par le contrôle de la qualité), tandis que les divers Etats autorisent en outre la promotion des ventes et la publicité (promotion and advertising), ainsi que la recherche scientifique (2).

En ce qui concerne le "marketing order" et le "marketing agreement", ils accusent les différences suivantes (3) :

(1) cf. notamment S.HOOS, "The contribution of marketing agreements and orders to the stability and level of farm income" in : Joint Economic Committee, Policy for op.cit., pp.317-327 et 779-832, ainsi que la bibliographie: J. FOYTIK, "Agricultural marketing orders. Characteristics and use in California, 1933-1962". Gian. Found. Res. Rep. N° 259, nov 1962.

(2) S. HOOS, op.cit., p.318

(3) J. FOYTIK, op.cit., p.3

Un "marketing agreement" est un accord contractuel librement conclu entre le ministère de l'agriculture (fédéral ou d'un Etat) et diverses parties qui produisent, transforment ou négocient un produit agricole déterminé. Il ne lie par conséquent que ceux qui ont signé le contrat.

Un "marketing order" est une loi édictée par le gouvernement fédéral ou par un gouvernement d'Etat selon les cas. Elle concerne tous les membres du secteur économique en cause, qui produisent ou commercialisent le produit agricole correspondant, dès qu'une majorité d'intéressés, fixée par la loi, s'est déclarée d'accord à ce sujet (1).

Les "marketing agreements" ou les "marketing orders" ont été et sont conclus principalement, au niveau des Etats, pour les fruits et les légumes et, au niveau du gouvernement fédéral, surtout pour le secteur laitier; les "Federal milk marketing orders" sont très répandus. En 1936, 6 "orders" étaient en vigueur mais, à la fin de 1956, il y en avait déjà 65 (2). Il sera question plus loin des "marketing orders" et "marketing agreements" portant sur les autres secteurs, alors qu'en ce qui concerne la technique appliquée dans le secteur laitier, il n'y a que ceci à dire :

Contrairement à d'autres "agreements" et/ou "orders", ceux qui concernent le secteur laitier ne comportent aucune possibilité directe de contrôle de la production. En revanche, ils exercent un contrôle de l'offre sur un secteur partiel du marché laitier, à savoir sur le marché du lait de consommation. Sur ce dernier, qui est en général le marché de la "catégorie I", les prix minima à la production sont fixés légalement sur la base des prix pratiqués pour les aliments du bétail, de l'offre existante de ces derniers et d'autres facteurs économiques; pour atteindre le prix minimum on limite l'offre en transformant en beurre, fromage, etc... la quantité excédentaire de lait qui ne peut plus être écoulé au prix minimum. Cependant, on a procédé à des achats de soutien parfois extrêmement importants pour renforcer les cours de ces produits dont la demande est d'ordinaire relativement élastique par rapport au prix. Le produit de la vente du lait de consommation et du lait industriel a été de façon différente mis en pool (3). Il

(1) En ce qui concerne les diverses dispositions d'application, il existe certaines différences entre les Etats et la fédération.

(2) S. HOOS, op.cit. p. 820.

(3) cf. S. HOOS, op.cit. pp. 821 et suivantes.

s'agit donc ici d'un cas de discrimination de prix au sens classique : sur le marché du lait de consommation, dont la demande est inélastique, on procède à une limitation de l'offre, afin d'obtenir des recettes ou un revenu brut plus élevés. Le marché du lait industriel, dont la demande est plus élastique, absorbe la quantité qui ne peut être écoulée sur le marché du lait de consommation, grâce à quoi on obtient, toutes choses égales d'ailleurs, un prix moyen plus élevé que s'il n'y avait pas eu de discrimination. Il est vrai que les achats de soutien devenus nécessaires au cours des années sur les marchés et effectués par la C.C.C. sont l'indice de répercussions sensibles à long terme sur un marché concurrent; en effet, le prix de vente plus élevé a entraîné une augmentation du nombre des vaches laitières et des rendements en lait (1), si bien que la stabilisation des recettes des producteurs est devenue de plus en plus onéreuse (et difficile).

3.12.12.3 Mesures prises sur les marchés des arachides, des pommes de terre et du seigle

Enfin, dans le cadre de l'A.A.A. de 1933, d'autres mesures complémentaires ont été présentées, qui visaient à limiter la production des arachides (1934), ainsi que des pommes de terre et du seigle (1935). En ce qui concerne les arachides, on a versé, en cas de limitations volontaires de la production, des indemnités qui, là encore, ont été financées par des taxes de transformation. En 1935, un amendement à la loi a stipulé qu'il était interdit aux producteurs de cultiver des "basic crops" sur les terres libérées. En ce qui concerne le seigle et les pommes de terre on a procédé, comme le Bankhead Act et le Kerr-Smith Act l'avait fait pour le coton et le tabac, à un fractionnement du marché, en prélevant une taxe spéciale sur les recettes tirées des quantités produites sur les surfaces excédant l'allotment.(2)

3.12.2 Abrogation de l'Agricultural Adjustment Act

En janvier 1936, un arrêt de la Cour suprême des Etats-Unis a déclaré contraires à la constitution :

- a) le système de limitation de la production;
- b) celui des taxes sur la transformation des produits agricoles, attendu que ces taxes étaient, disait l'arrêt, le signe inséparable des limitations de la production (3). De ce fait, l'Agricultural

(1) H. HALVORSON, L. SPENCER, C.E. FRENCH et V.H. NIELSEN, "Dairy Supply And Price Policies", Madison, Wisc. février 1960, p. 5

(2) cf. R.W. GRAY, V.L. SORENSON et W.W. COCHRANE - An economic analysis of the impact of government programs on the potato industry of the United States. Univ. Minn. Agric. Exp. Stat.. Techn. Bul. 211, juin 1954, pp. 34 et suivantes

(3) United States Butler et consorts, clients de la Hoosac Mills Corporation 297 USA (1936)

Adjustment Act de 1933 et la plupart des lois le complétant ont été abrogées (1). Par suite de l'arrêt de la Cour suprême concernant l'A.A.A., le Bankhead Act, le Kerr-Smith Act et la loi sur les mesures de soutien des prix sur le marché des pommes de terre ont été rapportés par le Congrès en 1936. En revanche, les dispositions de l'A.A.A. relatives aux 'marketing agreements' sont restées en vigueur, de même que le Jones-Costigan Sugar Act, quoique sur une base juridique douteuse (2).

Ainsi a pris fin une phase essentielle des efforts entrepris pour parvenir par tâtonnements à un contrôle efficace de l'offre. Sans vouloir anticiper ici sur l'étude qui sera faite par la suite de l'effet et des chances de succès des diverses mesures, il est permis d'approuver le jugement porté par NOURSE, DAVID et BLACK sur cette période de la politique agricole américaine placée sous le signe du New Deal : "L'enseignement à tirer du contrôle de la production au cours de la période de 1933 à 1935, pour autant qu'il soit possible de le déceler à travers la poussière de la période de sécheresse (3), est que l'efficacité de ces mesures les fait paraître utilisables en temps de crise. Si des crises de même ampleur éclataient de nouveau à l'avenir et si les obstacles d'ordre constitutionnel pouvaient en même temps être tournés ou écartés, des efforts de cette nature seraient susceptibles d'être encore entrepris avantageusement pendant une période de 2 ou 3 ans. L'expérience faite ne confirme certes pas la croyance selon laquelle des contrôles analogues pourraient être mis à profit pour maintenir pendant des années la production en harmonie avec un programme économique d'une efficacité continue"(4).

Cette phrase s'applique probablement avant tout aux limitations de la production de coton et de tabac effectuées à l'aide d'un contingentement rigoureux des surfaces cultivées (5) et d'une différen-

(1) cf. M.R. BENEDICT, 'Farm policy of ...' op.cit. p. 348

(2) M.R. BENEDICT, 'Can we solve ...' op.cit. p. 252

(3) Note de l'auteur : Au cours des années 1933 à 1935, une sécheresse exceptionnelle a sévi aux Etats-Unis, dont les effets sur les rendements et les revenus de l'agriculture se sont ajoutés à ceux de la grande crise.

(4) E.G. NOURSE, J.S. DAVIS et J.D. BLACK, "Three years ..." op.cit. p. 150 (Phrase soulignée par l'auteur).

(5) C'est ainsi que de 1933 à 1935, les producteurs de coton se sont déclarés prêts à renoncer à labourer jusqu'à 32,7 % des surfaces qu'ils cultivaient jusqu'alors, ou à les affermer au gouvernement.

tion des prix dans le cadre de lois liant tous les producteurs. En ce qui concerne l'efficacité des mesures décrites pour le revenu de l'ensemble de l'agriculture, on ne dispose pas d'appréciations aussi nettes. Il est vrai que, de 1932 à 1936 et 1937, le produit des ventes de l'agriculture américaine a augmenté relativement vite, mais le revenu net ne s'est accru dans le même temps que de 3,5 milliards de dollars, dont pas moins de 1,5 milliard provenait des subventions directes du gouvernement fédéral (1). A cet égard, il faut encore considérer que la situation économique générale s'est améliorée en même temps et que la hausse des prix des produits agricoles a été provoquée principalement par les mauvaises récoltes. D'autre part, la contribution des programmes de soutien des prix à l'expansion économique (ou à la stabilisation de la conjoncture) doit être considérée comme minime : certes, les moyens financiers consacrés aux prêts consentis sur les produits pour en soutenir les prix ont été obtenus grâce à une politique de déficit budgétaire, mais la majeure partie des subventions versées directement aux producteurs sous forme de compensations, etc.. provenait de la taxe sur la transformation des produits, qui avait par conséquent uniquement pour origine une répartition différente des revenus (2).

3.12.3 The Soil Conservation and Domestic Allotment Act

Au cours de la même année où les possibilités (légal) les plus importantes de limiter la production ont été déclarées illégales par l'arrêt de la Cour suprême, le Congrès a conféré force de loi au Soil Conservation and Domestic Allotment Act.

Les taxes de transformation en tant que source de financement des indemnités versées aux fins de la limitation des surfaces cultivées, ayant été supprimées, il a fallu les remplacer par des subventions directes du gouvernement fédéral. Ces versements compensatoires provenant des recettes fiscales fédérales n'ont été accordés qu'aux

(1) Pour plus de détails, M.R. BENEDICT, "Farm policy"... op.cit. pp. 313 et suivantes.

(2) cf. surtout NOURSE, DAVIS et BLACK, op. cit., pp. 420-448. En outre (surtout pour les principes) : K.A. FOX, "The contribution of farm price support programs to general economic stability", op.cit. pp. 226 et suivantes.

agriculteurs qui réduisaient les surfaces cultivées en plantes "épuisant le sol" pour cultiver des plantes "conservant le sol". Ainsi, on n'a plus fait de versements au titre de la cessation de la culture de plantes déterminées, mais - contrairement à ce que prévoyaient les lois entrant dans le cadre de l'A.A.A. de 1933 - pour la culture de certains produits, afin de sauvegarder la fertilité du sol. Etaient principalement considérés comme produits agricoles épuisant le sol ceux qui étaient déjà définis comme "basic crops" dans l'A.A.A. de 1933 et dans les lois complémentaires à ce dernier, de sorte que c'était là en fait une tentative de limiter par une méthode inverse les surfaces cultivées en ces mêmes produits. Il va de soi que l'objectif indiqué dans la loi, à savoir sauvegarder la fertilité du sol, ne doit être considéré que comme un but accessoire. Il s'agissait avant tout, comme précédemment, d'améliorer les revenus agricoles au moyen de la limitation des surfaces (1), en stipulant que les producteurs ne bénéficieraient de versements compensatoires pour la culture de plantes conservant la fertilité du sol (au lieu de plantes moins satisfaisantes à cet égard), ainsi que de certaines allocations au titre de l'application de mesures prises pour accroître la fertilité des terres, et de subventions directes accordées pour réduire les surfaces cultivées en produits de base, que s'ils procédaient également aux limitations de production prescrites par l'USDA. Le programme de la C.C.C. relatif à l'octroi de prêts a été également maintenu, de façon que les mesures de soutien des prix puissent continuer à être appliquées.

3.12.4 The Agricultural Adjustment Act de 1938

Tant par sa conception que par sa portée, le Soil Conservation and Domestic Allotment Act de 1936 ne répondait pas aux exigences que lui imposa la récolte exceptionnellement abondante de 1937. Il fut complété par l'Agricultural Adjustment Act de 1938, soigneusement étudié et conçu plus largement, qui adapta à ses propres nécessités les parties les plus importantes du Soil Conservation and Domestic Allotment Act (2). La réalisation de l'idée de la recherche d'une

-
- (1) Cela ressort très nettement du texte de la loi, où, pour la première fois et contrairement à l'AAA de 1933, il est question du revenu net de l'agriculteur : "... to reestablish at as rapid rate as the Secretary of Agriculture determines to be practicable and in the general public interest, ... the ratio between the purchasing power of the net income per person on farms and that of the income per person not on farms that prevailed during the five year period August 1909. July 1914 ..." (d'après M.R. BENEDICT, "Farm Policy" ... op.cit. p. 350).
- (2) cf. M.R. BENEDICT, Farm Policy ... op. cit. pp. 375 et suivantes.

limitation efficace à assez long terme de la capacité de production à l'aide de mesures conservant la fertilité du sol s'est poursuivie avec le Soil Bank Act de 1956 (1).

L'AAA de 1938, qui constitue aujourd'hui encore dans ses grandes lignes l'élément essentiel de la politique agricole américaine, cherchait à atteindre les objectifs à long terme de l'ajustement structurel de la production sans perdre de vue les mesures agissant à court terme (système des contingents). Du point de vue du contrôle de la production et de l'offre, ce sont avant tout les quatre moyens d'action suivants qui importent :

- 1) La possibilité de limiter obligatoirement les surfaces cultivées en produits de base;
- 2) en cas de nécessité l'introduction de contingents de livraison, en tant qu'instrument du contrôle de l'offre, pour le tabac, le maïs, le blé, le coton, et le riz, en liaison avec les limitations de cultures;
- 3) le soutien légal des prix du maïs, du blé et du coton au moyen des ressources de la C.C.C. (2);
- 4) la possibilité de soutenir les prix d'autres produits agricoles.

Il y a lieu de compléter ces indications par les précisions suivantes :

- 1) De même que dans le Soil Conservation and Domestic Allotment Act, le ministre de l'agriculture avait la possibilité d'édicter des limitations de surfaces cultivées pour les produits de base en accordant à ce titre des versements compensatoires (conservation payments) et de faire usage de la faculté laissée à la C.C.C. d'octroyer des prêts;
- 2) Les limitations de surfaces pouvaient être édictées avec ou sans contingents de livraison. Dès que l'offre de tabac, de coton, de blé, de maïs ou de riz menaçait de dépasser un niveau déterminé, le ministre de l'agriculture était habilité à proposer l'institution, pour la récolte suivante (dans le temps), de contingents de livraison (marketing quota), qui ne permettait au producteur

(1) Voir plus loin.

(2) Les prix de soutien devaient se situer entre 52 et 75% des prix de parité. Il a été procédé également à de légères modifications de l'indice de parité.

de vendre qu'une certaine quantité (contingent). Toute quantité supérieure vendue était grevée d'une lourde taxe (1). Dès que les contingents et les limitations de culture prenaient effet, les produits des agriculteurs qui ont refusé de participer à ces limitations, devaient eux aussi bénéficier de prêts, mais seulement à concurrence de 60% du montant prévu pour les participants. L'introduction du système des contingents dans l'A.A.A. de 1938 a constitué, en fait, un retour aux méthodes de limitation déjà appliquées pour le coton ou le tabac, en vertu du Bankhead Act et du Kerr-Smith Act.

- 3) En ce qui concerne spécialement le maïs, le programme de soutien des prix de la C.C.C. a été aménagé en un instrument d'orientation précis. Le pourcentage des prêts de la Commodity Credit Corporation a été échelonné d'après le volume de l'offre escomptée; chaque fois que l'excédent en pourcentage de l'offre sur la demande intérieure normale (2) s'accroissait de 5 points, la limite des prêts était réduite de 5% de la parité, en descendant de 75 % du prix de parité quand la demande normale était couverte à 52% de ce prix lorsque l'offre intérieure excédait de plus de 25% le besoin normal. La condition était, là encore, que les producteurs ne dépassent pas la limitation des surfaces cultivées à laquelle ils étaient tenus et qu'ils aient adhéré au système des contingents.

Quatre possibilités de limitation de l'offre et de la production s'offraient ainsi au total dans le cadre de l'A.A.A. de 1938, à savoir :

- a) remplacement des cultures (de base) nuisant à la fécondité du sol par des cultures qui la renforcent;
- b) limitation des surfaces cultivées en faisant connaître les "allotments" et octroi de versements compensatoires aux producteurs participants;
- c) contingents de vente en cas d'excédents élevés de certains produits, après acceptation par la majorité des producteurs affectés;

(1) On ajoutera encore ici qu'il fallait que les cultivateurs des produits en cause se prononcent dans un délai fixé par la loi; il fallait que les deux tiers d'entre eux donnent leur accord pour que le système, de contingents proposé prenne corps l'année suivante. Si plus d'un tiers des producteurs rejetaient le système, la C.C.C. ne pouvait consentir de prêts sur aucun produit.

(2) Consommation intérieure, y compris les exportations.

d) prêts accordés par la C.C.C. sur les produits pour éviter que ceux-ci ne soient vendus à des prix désavantageux; voilà pour les mesures agissant à court terme. Ainsi ont été fixées pour l'essentiel les grandes lignes de toutes les mesures ultérieures de limitation de l'offre prises aux Etats-Unis en matière de politique des prix et des revenus. Toutes les mesures appliquées jusqu'à présent (1963) ont correspondu à celles de l'A.A.A. de 1938, ou n'ont accusé que de faibles changements (1).

Les effets directs des diverses mesures prises dans le cadre de l'A.A.A. de 1938 ne peuvent guère être décelés d'une manière empirique : La situation politique et (d'abord pour les E.U.) la situation économique mondiale ont totalement changé à la suite de la déclaration de la seconde guerre mondiale. L'objectif essentiel ne tarda pas à consister, non plus à limiter, mais à développer la production. De ce fait, les effets principaux et secondaires des dispositions légales contenues dans l'A.A.A. de 1938 n'ont pu se manifester que vingt ans plus tard, lorsque ces instruments du contrôle de la production et de l'offre ont été de nouveau tirés de l'arsenal des moyens d'action de la politique économique par l'Agricultural Act de 1948. Les facteurs déterminants de l'agriculture dans le processus d'expansion des économies hautement développées, dont il a été question au début, sont alors réapparus avec une acuité nouvelle. Les contrôles de la production et de l'offre devaient contribuer à accélérer le processus d'adaptation de l'agriculture.

3.13 La période postérieure à la seconde guerre mondiale

3.13.1 The Agricultural Adjustment Act de 1948

L'Agricultural Adjustment Act de 1948 se compose de trois parties(2). Le titre I prévoit la prorogation des mesures de soutien des prix des produits de base et des produits "non basic" touchés par le Steagall-Amendment. En revanche, le titre II reprend avec quelques modifications les grandes lignes de la politique des prix et des revenus agricoles figurant dans l'A.A.A. de 1938. Etaient maintenus :

-
- (1) Les seules exceptions sont le Soil Bank Act de 1956 et, bien entendu, les lois agricoles visant à mobiliser rapidement la production pendant la guerre et en particulier le Steagall Amendment, qui a seulement majoré les prix de soutien et les a étendus aux "non basic crops".
- (2) cf. M.R. BENEDICT, "Farm policies"... op.cit. pp.474 et suiv. H.C.M. CASE "The Agricultural Act of 1948" Journ. Farm Econ, tome 31 (1949), pp. 227-236.

- a) les possibilités d'instituer des limitations de surfaces (allotment) et
- b) le soutien accordé par la loi de 1936 en cas de remplacement de plantes épuisant le sol par des variétés augmentant la fertilité ainsi que
- c) les fondements du système de contingentement des ventes et enfin,
- d) des dispositions légales sur l'introduction de "marketing agreements" et de "marketing orders".

Abstraction faite de détails sans importance (1) du point de vue qui nous intéresse ici, les compléments et les modifications intervenus par rapport à l'A.A.A. de 1938 ont porté principalement sur deux points, à savoir :

- a) un programme plus souple de soutien des prix, qui a remplacé le précédent et comportait des pourcentages rigides du prix de parité pour le calcul des prix de soutien;
- b) une disposition selon laquelle la C.C.C. était tenue de céder sur le marché les produits achetés, soit à un prix non inférieur aux prix de revient, soit à un prix atteignant 90% de la parité ou se situant entre les prix de parité et de soutien. Le système souple de soutien des prix dans le cadre de l'A.A.A. de 1948 correspondait à celui du maïs dans le cadre de l'A.A.A. de 1938 : le soutien diminuait automatiquement en fonction de l'augmentation de l'offre. Les agriculteurs qui participaient aux mesures de limitation des surfaces et de l'offre (contingents) obtenaient des prix de soutien majorés de 20% (jusqu'à un maximum de 90% des prix de parité.) Toutefois, les mesures souples de soutien, telles qu'elles avaient été prévues dans l'A.A.A. de 1948, n'ont jamais été appliquées.

En 1949, un nouvel Agricultural Adjustment Act a été adopté après la réélection d'un président démocrate. Pour l'essentiel, cette nouvelle législation n'a fait que poursuivre la politique de soutien des prix votée en dernier lieu par le Congrès, tout en maintenant l'obligation de soutenir les prix des produits de base(2); d'autre part, des mesures souples de soutien étaient édictées sous forme de lois pour certains produits autres que ceux de base (coton, miel, lait, butyrique, etc.); la nouvelle législation offrait encore la possibilité de soutenir les prix d'autres produits et renouvelait les dispositions relatives aux limitations des surfaces cultivées.

(1) Avant tout : une nouvelle formule pour le calcul des prix de parité, y compris une formule intérimaire permettant de passer de l'ancienne à la nouvelle base de calcul.

(2) La possibilité de soutenir les prix d'une manière souple était prévue en même temps.

3.13.11 Effets de la nouvelle législation

Les prix de soutien prévus tant par l'A.A.A. de 1948 que par celui de 1949 ayant été fixés à des niveaux exceptionnellement élevés alors qu'ils s'appliquaient aussi bien aux agriculteurs qui procédaient à des limitations de cultures qu'à ceux qui s'étaient en majorité prononcés contre elles, la production agricole s'accrut très fortement de 1948 à 1950. L'ouverture des hostilités en Corée, au mois de juin 1950, entraîna une hausse très sensible des prix des produits agricoles sur le marché mondial. On put renoncer aux mesures de soutien et, en même temps, les excédents agricoles accumulés disparurent. Toutes les limitations de production furent suspendues, sauf à l'égard du tabac et du coton. A la suite de l'armistice intervenu en Corée (le 27/7/1953), les conditions se sont de nouveau "normalisées", d'où un fléchissement des prix agricoles et une nouvelle accumulation de stocks. En 1954, des contingents de vente ont été (parallèlement aux limitations de surfaces) imposés pour le blé, les arachides, le tabac et certaines qualités de coton, cependant qu'étaient édictées des limitations des surfaces cultivées en maïs.

De 1950 à 1954, les prix des produits de base ont été en général soutenus à concurrence de 90 % des prix de parité, dès que l'accord des producteurs a été obtenu au sujet des contingents de vente (1). Ces hauts prix de soutien entraînèrent notamment un accroissement continu des excédents. En octobre 1954, les stocks accumulés dans le cadre de la C.C.C. représentaient quelque 4 milliards de dollars et, dès novembre 1955, plus de 6 milliards.

3.13.12 Mesures complémentaires

On s'est efforcé de faire face à ces excédents croissants en recourant aux différenciations de prix prévues dans l'A.A.A. de 1938 (pour le maïs) en fonction du volume de l'offre globale : le programme de prix flexibles variant de 82,5 à 90 % des prix de parité,

(1) Font exception uniquement la récolte d'arachides de 1951, dont le prix a été soutenu à 88% du prix de parité et le tabac, dont une seule variété (Burley) a été soutenue à 90%, tandis que le prix d'autres variétés l'était aux deux tiers du prix du tabac Burley (dès que la majorité des utilisateurs se fut prononcée pour le système des contingents).

appliqué à la récolte de 1955, a été la modification la plus importante de l'A.A.A. de 1954 par rapport au précédent. Au cours des années suivantes, les limites minima des prix de soutien prescrites par la loi pour les produits de base ont été abaissées de plus en plus, par exemple à 75% dans l'A.A.A. de 1956. On a procédé simultanément, en 1948, 1949 et 1956, à de nouvelles et légères modifications du mode de calcul des parités (1). A ce jour (1963) les limitations de surfaces et les contingents de vente représentent - comme cela a été exposé dans les grandes lignes - l'instrument le plus important de limitation de la production et des cultures, en liaison avec les programmes de soutien des prix réalisés dans le cadre des opérations de la C.C.C. et en fonction de ces programmes. Les excédents croissants de produits agricoles, dont l'afflux n'a pas pu être évité par une nouvelle réduction des prix de soutien, ont amené en 1961 et 1962, sous l'administration Kennedy, à prendre des mesures spéciales d'urgence concernant le blé et les céréales fourragères, dans le cadre du Food and Agricultural Act de 1962 (2). Aux termes de cette loi qui a été, au printemps 1963, soumise pour approbation aux producteurs de blé (et repoussée par eux) ces derniers peuvent choisir, entre une limitation des surfaces (allotment) d'une portée relativement plus large que la précédente, comportant des versements compensatoires et un prix de soutien vraiment élevé d'une part, et des limitations à peu près nulles des cultures et des surfaces, sans programme de soutien des prix (3) toutefois, d'autre part.

Les éclaircissements suivants sont nécessaires pour saisir la portée de cette limitation de la production et de l'offre (4) :

-
- (1) cf. H.W. HENDERSON, "Price programs", op.cit. pp.47 et suiv.
 - (2) House of Representatives (87e Congrès, 2e session), "Food and Agriculture Act 1962", Rép. N° 2385, Septembre 1962. En outre : USDA, Wheat, the program for 1964. "An economic analysis", Washington (D.C.) janvier 1963.
 - (3) Il faut encore rappeler ici les programmes de 1961 concernant le blé et les céréales fourragères. Il y était prévu que les producteurs qui approuveraient les projets présentés obtiendraient, de même qu'aux termes du Food and Agriculture Act de 1962, décrit ci-dessus en détail, des versements compensatoires échelonnés au titre de la non-utilisation de terres arables, en même temps qu'un prix de soutien majoré. A cet égard, le montant de ces versements (rental payments) dépendait dans chaque cas de la productivité du sol. Les producteurs, qui repoussèrent en majorité le programme, bénéficièrent désormais de prix de soutien moins élevés. cf. J.L. APP et W.B. SUNDQUIST, "The feed grain program in Minnesota", Univ. Minn. Agr. Exp. Stat. Bul. 464, Mars 1963.
 - (4) Voir à ce propos USDA, "Wheat"... op.cit.

- a) Le ministre américain de l'agriculture fixe chaque fois pour la campagne à venir le "national marketing quota", qui comprend les besoins probables de l'ensemble de l'économie (compte tenu d'une réduction des stocks existants). Partant de là, on fixe le "national acreage allotment" qui paraît nécessaire pour réaliser cette production (1). Cette limitation des surfaces est maintenue même au cas où les producteurs repoussent le programme.
- b) Contrairement aux mesures prises jusqu'alors dans le cadre de l'AAA, la limitation des cultures ne porte plus seulement sur les régions de culture les plus importantes, appelées "commercial areas", ni, dans ces régions, sur les seuls producteurs qui excèdent une certaine surface minimum de culture. Tous les producteurs de blé sont touchés de la même façon (et jouissent par conséquent aussi du droit de vote).
- c) Le prix à la production pour les agriculteurs participants est porté à un niveau relativement élevé. La fraction en excédent ne peut être écoulee qu'à un prix se tenant à peu près au niveau du marché mondial. En cas de refus du programme gouvernemental, tout soutien est en fait supprimé (50% du prix de parité), mais ce haut prix de soutien n'est appliqué qu'à la partie de la production qui correspond au contingent (2).
- d) La surface cultivée correspondant au contingent national est inférieure de 10% à celle que prévoit l'AAA. Des versements compensatoires sont accordés au titre de la réduction correspondante des surfaces, qui est obligatoire aussi bien en cas d'acceptation que de refus du programme global. Des versements supplémentaires (et plus importants) sont effectués lorsque les cultures sont limitées volontairement au delà du pourcentage prescrit. Les surfaces libérées ne peuvent évidemment qu'être mises en jachère ou affectées à un petit nombre de cultures dont la production n'excède pas les besoins intérieurs.

(1) C'est ainsi que, pour 1964, le "national acreage allotment" a été fixé à 49,5 millions d'acres, au lieu des 55 millions qui avaient été fixés légalement dans les AAA précédents.

(2) Pour 1964, la production devait être soutenue à environ 80%. Signalons qu'en cas d'approbation du programme, tout dépassement des "allotments" aurait entraîné des pénalités encore plus lourdes que par le passé.

3.13.2 Le programme de la Banque foncière (Soil Bank)

Les dispositions prises dans le cadre de l'Agricultural Adjustment Act (de 1954) avant les mesures récentes, exposées plus haut, de limitation de la production et de l'offre, n'ont pas permis de prévenir la formation d'excédents relatifs, notamment du fait que les surfaces libérées ont pu être affectées à la culture de produits non contrôlés. C'est en particulier pour l'éviter que le programme de la Banque foncière a été adopté dans le cadre de l'Agricultural Adjustment Act de 1956 (1). Ce programme se compose de deux parties, dont la première a cessé au bout de 3 ans (1958) :

- a) La réserve de surface (acreage reserve). Cette partie du projet de la banque visait à instituer une limitation supplémentaire des cultures de produits de base, efficace à court terme. A cet effet, on accordait des versements compensatoires aux producteurs qui, ayant déjà procédé à des limitations de cultures, réalisaient des réductions supplémentaires. Les contrats n'étaient conclus que pour un an. Les surfaces libérées ne devaient ni être affectées à d'autres cultures, ni utilisées comme herbages, sinon les versements compensatoires étaient supprimés et en outre des amendes infligées. Le montant de ces versements était fonction notamment de la fertilité du sol, des méthodes de production, etc... En outre, la surface cultivée pouvait être réduite jusqu'à des limites déterminées, afin de permettre à un nombre aussi élevé que possible de producteurs de bénéficier des crédits limités (2).
- b) La "réserve de conservation" (conservation reserve), qui devait faciliter le processus d'adaptation à long terme de l'agriculture. Toutes les formes d'utilisation du sol, et pas seulement par conséquent celles produisant des produits de base pouvaient être incluses dans le programme. Les agriculteurs pouvaient conclure

(1) cf. notamment H.W. HENDERSON, "Price program", op.cit., pp.30 et 55

(2) Voir à ce sujet : R.P. CHRISTENSEN et R.O. AINES, "Economic effects of acreage control in the 1960's", op.cit., pp. 42-43

avec le gouvernement des contrats aux termes desquels ils s'engageaient à cesser de cultiver, pendant 3 ans au moins et 10 ans au plus, les surfaces déclarées. Ils étaient tenus en outre de les consacrer à des plantations qui maintiennent ou même qui améliorent la fertilité des terres. En contrepartie, les agriculteurs touchaient :

- a) des indemnités compensatoires annuelles pour le manque à gagner et
- b) des subventions leur permettant d'appliquer de façon durable des mesures de conservation du sol (1).

3.2 Aperçu systématique des mesures visant à limiter la production

Le court exposé de l'évolution historique des mesures de limitation de la production et de l'offre aux Etats-Unis, dans la mesure où elles ont fait l'objet de dispositions légales, demandait à être complété par un aperçu systématique. On a cherché à le donner dans le tableau 4. A cet égard, il paraît préférable de se contenter de la période postérieure à 1933, qui a marqué le début des efforts de grande envergure tendant à améliorer le revenu de l'agriculture au moyen de limitations de la production et de l'offre dans le cadre de l'Agricultural Adjustment Act de 1933. Aucune des tentatives faites antérieurement aux Etats-Unis pour réduire la production et/ou l'offre par des mesures directes ou indirectes de l'Etat ne présente d'importance particulière pour la suite de notre étude, soit que ces mesures n'aient pas dépassé le stade des discussions parlementaires (et scientifiques) (McNary-Haugen Bill), soit qu'elles ne constituent pas un contrôle proprement dit de la production ou de l'offre, au sens défini ici (mesures du Federal Farm Board).

3.21 Les instruments

Comme le montre nettement une comparaison entre le tableau 4 et les instruments possibles d'un contrôle de la production et de l'offre dans le domaine agricole qui sont reproduits dans le graphique 1, les

(1) Pour plus de précisions et sur les modifications, voir : R.P. CHRISTENSEN et R.O. AINES, op.cit., pp.44 ss; voir en outre : USDA, The conservation reserve program of the Soil Bank. Effects in selected areas, 1957. Agric. Inf. Bul. n° 185. Washington (D.C.), mars 1958, pp. 5 et ss.

Tableau 4 : Les principaux instruments (1) du contrôle de la production et de l'offre par l'Etat, E.U., 1933 à 1962

Instrument	Limitation des surfaces				Contingents de vente(2) (marketing quota)				Différenciation des produits et des prix	
Base légale	Agricult. Adjust. Act de 1933	Soil Conservation and Domestic Allotment Act de 1936	Agricult. Adjust. Act de 1938, 1948, 1949(3), 1954(3) et 1961(4)	Agricultural Act de 1956 : Soil Bank a) Acreage reserve b) Conservation reserve	Food a. Agriculture Act de 1962(3)	Bankhead Act de 1934	Kerr-Smith Act de 1934	Jones-Coutigan Act de 1934 ou 1937	Agricultural Adjustment Act de 1933 et suivants : a) marketing agreements et b) marketing orders (5)	Food and Agriculture Act de 1962(6)
Mesure	limitation volontaire des surfaces cultivées en certains produits	échange dans l'utilisation du sol au profit de plantes améliorant la fertilité des terres	limitation obligatoire des surfaces cultivées en certains produits	limitation volontaire (en supplément de l'AAA) des surfaces cultivées en : a) produits déterminés b) terres soustraites à la production agricole pendant longtemps	limitation obligatoire des surfaces cultivées en produits déterminés, conjugée avec le système des contingents	fixation obligatoire des quantités de ventes, au moyen de la différenciation de taxes		fixation obligatoire des quantités de sucre à produire à l'intérieur (contingents) sur le plan national, régional et individuel (sucreries également)	a) engagement contractuel (volontaire) entre USDA et producteurs b) engagement contractuel (obligatoire) entre USDA et tous les producteurs, transformateurs et distributeurs, avec possibilité de limitation de l'offre et de différenciation des produits et des prix (7)	différenciation à l'aide du système des contingents, entre les prix appliqués aux contingents et les prix (inférieurs) appliqués à la quantité excédentaire, mais seulement en provenance de l'allotment
Mesures complémentaires	versements compensatoires pour surfaces cultivées réduites, soutien des prix sur la base de prix de parité	versements compensatoires comme en vertu de l'AAA de 1933, subventions pour substitution de plantes "conservant la fertilité du sol" à des plantes "épuisant le sol"	versement compensatoire pour surfaces réduites, soutien des prix, contingents de vente en cas de besoin(8) y compris discrimination des prix (taxes)	(a,b) versement compensatoire pour manque à gagner b) soutien pour mesures de concession	contingents de vente, y compris différenciation de prix, versements compensatoires pour limitation de surfaces, amendes pour dépassement de contingent et de limite de surface	limitation de surface dans le cadre de l'AAA. Taxation de toutes les quantités excédant le contingent (discrimination de prix)		fixation des quantités de sucre à importer, versements compensatoires pour limitation de surfaces. Salaires minima, travail des enfants interdit	pour divers produits : mesures de soutien des prix (par ex. lait, pommes de terre)	limitations de surfaces, y compris versements compensatoires et soutien des prix
Forme	volontaire	volontaire	obligatoire, dès qu'une majorité des deux tiers des producteurs en cause ont accepté	volontaire, mais seulement en cas de limitations de surfaces dans le cadre de l'AAA	obligatoire, tant avec que sans système de contingents; le contingent est transférable	obligatoire, dès qu'une majorité des deux tiers des producteurs ont donné leur accord		obligatoire	a) volontaire b) obligatoire après acceptation par la majorité des producteurs	obligatoire, dès qu'une majorité des deux tiers des producteurs ont donné leur accord
Stade	production	production	production, en cas de contingents ; marché des produits	production	production (limitation des surfaces) ; marché des produits (en cas de contingents)	marché du coton	marché du tabac	marché des bettes-raves à sucre et de la canne à sucre	marché des produits	commercialisation
Point d'application	direct	direct	direct	indirect	direct	direct	direct	direct	indirect	indirect
Champ d'application(9)	produits de base : blé, maïs, coton, tabac, arachides, riz, pommes de terre, seigle	"plantes épuisant le sol" essentiellement les produits de base de l'AAA de 1933	produits de base : blé, arachides, coton, tabac, maïs, riz	a) produits de base : blé, arachides, coton, tabac, riz, maïs b) général	produits de base	coton	tabac	sucre	tous les produits sauf les produits de base (5), en particulier lait, fruits et légumes	produits de base
b) grandeur de l'exploitation	mesure générale	générale	plus de 15 acres de surface affectés à la culture du produit en cause	a) comme dans l'AAA de 1948 b) générale	générale	générale	générale	fixation "ponctuelle des contingents individuels sur la base de la production des années antérieures"	générale	générale
c) lieux de production	mesure générale	générale	zone principale de production (commercial area)	a) comme dans l'AAA de 1958 b) générale	générale	générale	générale	fixation "ponctuelle" de contingents régionaux	ponctuelle	générale

(1) En ce qui concerne la nomenclature utilisée, voir le tableau 6 et les explications données dans le texte à ce sujet. N'ont pas été indiqués les compléments à diverses lois, dans la mesure où ils n'accusent pas de différences essentielles.
 (2) L'AAA de 1938 et les AAA suivantes prévoient eux aussi des possibilités de réduction de l'offre au moyen de contingents et de différenciations correspondantes entre les prix (voir à ce sujet colonne 4).
 (3) Avec soutien flexible des prix, facultatif (1949) ou général (1954).
 (4) Différenciation supplémentaire entre les prix de soutien pour les producteurs non participants.
 (5) Dans certains Etats, produits de base également. Il y a aussi des marketing agreements et orders sur le plan des Etats, si bien que les contrats conclus entre les producteurs et les divers gouvernements d'Etat (au lieu de l'USDA) sont valides. La multiplicité des produits en cause ainsi que des dispositions spéciales ne permettent de donner ici que des indications schématiques.
 (6) Voir à ce sujet colonne 5.
 (7) En outre, sur le plan des Etats, publicité et recherche scientifique.
 (8) Mesure applicable dès que la production excède d'un montant spécifié dans la loi les ventes escomptées et que les producteurs ont accepté en majorité les contingents et la différenciation corrélative entre les prix.
 (9) Dans la mesure prévue par les lois correspondantes. Le champ d'application rendu effectif s'en écarte fréquemment.
 (10) Repoussé par référendum en ce qui concerne le blé (printemps 1953).

méthodes appliquées aux Etats-Unis ne comprennent qu'une très faible partie de celles qui seraient éventuellement possibles. En effet, elles se bornent :

- a) à la limitation des surfaces cultivées en des produits déterminés (produits de base), ou à la possibilité de cesser d'exploiter des surfaces agricoles utiles;
- b) à la fixation de contingents de vente (marketing quota) de certains produits, soit pour compléter la limitation des surfaces, soit en tant qu'instrument unique du contrôle de la production (coton, tabac, sucre);
- c) à des méthodes de différenciation entre les produits et les prix, en liaison avec le programme des contingents de vente, ou directement dans le cadre des "marketing agreements" et des "marketing orders".

Les raisons de cette limitation à un petit nombre de moyens d'action et pour lesquelles ce sont précisément ceux-là qui ont été choisis sont d'une nature complexe. Elles tiennent en partie à la nature des choses; elles sont en partie d'ordre historique ou reposent sur des considérations administratives. Enfin, il ne faut pas perdre de vue non plus que, dans un pays dont l'un des principes fondamentaux est la large liberté laissée aux domaines économiques et juridiques (1), les contrôles de la production (pour autant qu'ils ne sont pas en opposition avec des droits consacrés par la constitution) seront considérés avec une extrême méfiance. Dans le détail, voici ce qu'on peut dire pour motiver la limitation aux mesures mentionnées dans le tableau 4 :

- a) Comme on l'a déjà indiqué au début, l'introduction de contrôles de la production aux E.U. (et dans d'autres parties du monde) est intervenue dans le cadre de la politique des prix et des revenus, alors que l'agriculture connaissait un véritable effondrement des prix et des revenus. Les mesures adoptées devaient par conséquent provoquer, aussi rapidement et aussi efficacement que possible,

(1) cf. par ex. Th.W. SCHULTZ, "Agriculture in an unstable economy"; New York et Londres, 1945, pp. 163 ss.

une amélioration du revenu agricole à brève échéance. Outre les mesures de soutien direct des prix par la CCC, les versements compensatoires accordés en contrepartie de la réduction des surfaces cultivées (1) et financés d'abord avec le produit des taxes de transformation (AAA de 1933) puis par le budget fédéral répondaient à cette fin. En conséquence, la limitation des surfaces cultivées, en tant que base efficace et rapide d'amélioration du revenu agricole, n'était qu'une mesure d'urgence et n'avait pas été conçue comme un moyen d'action à long terme (2). Une fois qu'elle a eu force de loi, elle a, comme bien des mesures de politique économique, fait preuve d'une vitalité surprenante;

- b) En dehors des limitations de cultures et de production, on ne pouvait envisager aucune véritable solution de rechange qui fût susceptible d'être approuvée par les agriculteurs, par leurs syndicats et par leurs représentants politiques (3). Il convient de rappeler à cet égard la situation dans laquelle se trouvait l'ensemble de l'économie américaine, qui réduisait sensiblement bien entendu la possibilité de recourir à d'autres moyens. Cet état de choses changea en particulier au lendemain de la seconde guerre mondiale, où l'on s'engagea dans des voies nouvelles (Soil Bank, Public Law 480, etc) pour serrer de plus près la solution du problème agricole aux E.U. Même dans le domaine limité du contrôle de la production, l'effet peu sensible des mesures initiales a obligé à recourir à une contrainte de plus en plus rigoureuse; on citera notamment la substitution, dans l'AAA de 1938, de dispositions obligatoires à la liberté

(1) R.M. BENEDICT, "Farm policies of the United States", op.cit. p. 303

(2) cf. R.M. BENEDICT, "Can we solve the farm problem", op.cit. pp. 431 ss.

(3) Ce n'est pas encore possible aujourd'hui, comme le montrent les tentatives faites par l'administration Kennedy pour appliquer une autre politique des prix et des revenus (propositions Cochrane). Le problème d'un contrôle de la production susceptible d'être traduit pratiquement dans la politique économique -abstraction faite des possibilités théoriques et administratives de le réaliser- est naturellement d'une importance exceptionnelle lorsqu'il s'agit d'apprécier le caractère rationnel de telles mesures. On ne peut s'étendre ici sur ce point. Mais il faut toujours en tenir compte, spécialement quand il s'agit de juger l'ampleur des interventions nécessaires dans le circuit économique, car c'est là fréquemment un facteur décisif du succès souhaité, mais bien souvent celui-ci n'est pas atteint parce que des considérations politiques à l'égard des divers groupes d'intéressés empêchent d'intervenir avec assez de vigueur.

de décision qui comportait l'AAA de 1933, le fait que la limitation des surfaces a été complétée par des contingents de vente facultatifs et, ultérieurement, obligatoires, l'extension de cette limitation à tous les producteurs et à toutes les zones de production, sans restriction individuelle ni régionale (Food and Agriculture Act of 1962), etc (Tableau 4);

- c) Enfin, il faut considérer que les aspects propres à la structure et au dynamisme de la production agricole ne se sont dégagés qu'au cours des années, notamment au début de la seconde moitié de ce siècle. C'est ainsi que BENEDICT (1) fait remarquer que les rendements des principales cultures aux Etats-Unis n'ont commencé à progresser d'une manière particulièrement sensible qu'au lendemain de la seconde guerre mondiale. En l'absence de cette augmentation, il est probable que les limitations de surfaces cultivées eussent permis à elles seules de contrôler efficacement la production ou elles n'auraient peut-être même pas été nécessaires.

3.22 Les mesures complémentaires

Le choix des divers instruments de contrôle de la production ou de l'offre détermine aussi, dans certaines limites, celui des mesures complémentaires, dans la mesure où ces dernières sont uniquement un moyen de stabiliser ou d'accroître le revenu des producteurs agricoles. Comme il a fallu trouver des incitations d'ordre économique pour que les limitations de la production ou de l'offre paraissent acceptables aux producteurs (et aux Parlements), la limitation des surfaces a toujours été complétée par des versements destinés à compenser le manque à gagner, et ce, en cas de limitation des cultures, par une aide financière permettant soit de cultiver d'autres plantes, soit de mettre des terres en jachère (banque foncière). C'est seulement en présence des possibilités de procéder, avec tous les produits autres que ceux de base, à une différenciation entre les produits et entre les prix dans le cadre des "marketing agreements" et "marketing orders" qu'il n'a pas été pris de mesures complémentaires - abstraction faite des opérations

(1) M.R. BENEDICT "The Supply price and income dilemma", Journ. Farm. Econ., tome 41 (1959), p.174.

de soutien des prix qui, toutefois, lorsqu'elles sont réalisées (produits laitiers, pommes de terre (1)), profitent indifféremment à tous les producteurs, c.à.d. qu'ils soient ou non participants. A dire vrai, la diversité de ces produits et leurs caractéristiques (fruits et légumes périssables, bétail et viande) n'autorisent guère des mesures de soutien des prix et (ou) des versements compensatoires de portée générale.

3.23 L'évolution du champ d'application des divers instruments

L'évolution du champ d'application des divers instruments concerne, d'une part, la variation du nombre des producteurs ou des lieux de production qui ont été chaque fois englobés dans les mesures appliquées et, d'autre part, le changement intervenu dans le nombre des produits intéressés.

Le tableau 4 montre que les mesures relatives aux producteurs ou aux lieux de production ont pris de l'extension. Alors que dans les Agricultural Adjustment Acts initiaux (conçus en partie sur une base de libre décision) seuls les zones de commercialisation (commercial areas) et les producteurs qui y cultivaient plus de 15 acres du produit considéré étaient visés, le Food and Agriculture Act de 1962 concernait tous les lieux de production et tous les producteurs, indépendamment de la surface cultivée. La raison en est que les producteurs qui n'étaient pas visés pouvaient développer sans entrave leur production et qu'ils l'ont d'ailleurs fait en partie, d'autant plus qu'ils bénéficiaient autant que les intéressés du programme général de soutien des prix.

En ce qui concerne le nombre des produits visés en revanche, on distingue une tendance opposée. Dans le premier AAA de 1933, la liste des "basic crops" comprenait les produits suivants : blé, maïs, coton, porcs, riz, tabac, lait et produits laitiers. Le Jones-Conally Act de 1934 a allongé cette liste en y ajoutant le seigle, le lin, l'orge, le millet, les bovins et les arachides. Enfin, la même année,

(1) R.W. CRAY, V.L. SORENSON et W.W. COCHRANE, "An economic analysis of the impact of Government programs on the potato industry of the United States", North Central Reg. Publ. n° 42, Décembre 1953.

les betteraves à sucre et la canne à sucre (Jones-Costigan Act) y ont été ajoutées et, en 1935, les pommes de terre (Warren Potato Act). A l'heure présente (1963), la liste des basic crops ne comprend plus que le maïs, le blé, le riz, les arachides, certaines variétés de coton (upland et extra long staple) ainsi que le tabac. Un soutien des prix s'impose pour ces produits. Des limitations de cultures et des contingents de livraison (comme le prévoit, par exemple, le Food and Agriculture Act de 1962 pour le blé et les céréales fourragères) peuvent être institués simultanément (1). Des limitations sont en outre exigées pour les betteraves par la législation sur le sucre.

Les raisons pour lesquelles le nombre des produits a été limité résident naturellement dans le résultat des expériences faites avec les restrictions imposées à la production et à l'offre des divers produits. Il est apparu dans de nombreux cas que la mesure prévue n'était nullement applicable. Dans d'autres cas, après des résultats obtenus sur de courtes périodes, on a constaté des effets de boomerang qui auraient pu être évités si l'on avait laissé aux prix du marché libre le soin d'établir un nouvel équilibre (2). Par ailleurs, les premières mesures prises en vertu de l'AAA devaient entraîner uniquement une amélioration rapide et largement disséminée de la situation critique des revenus agricoles. Ce n'est que par la suite que l'accent a été davantage mis sur une aide d'adaptation agissant à long terme et sur son application concertée. Enfin, les limitations de la production et de l'offre ont été accompagnées d'un nombre croissant d'autres mesures relevant de la politique économique et sociale et agissant elle aussi sur le revenu; à cet égard, il faut considérer que la situation en général relativement

-
- (1) Des mesures de soutien des prix sont prescrites également pour le lait, le beurre, la laine, le miel et les tung-nuts, alors qu'elles sont facultatives pour l'orge, le millet, l'avoine, le seigle, les graines de coton et de lin, le soja, les féveroles. cf. H.W. HENDERSON, "Price Programs", Agric. Inf. Bul. N° 135. op.cit. p. 4 et ss.
- (2) Ces effets de boomerang se manifestent d'une manière particulièrement nette là où il existe des possibilités d'adaptation dynamiques à un terme relativement court. On l'a constaté avant tout lors des efforts tentés pour limiter efficacement la production des porcs.

excédentaire (1) provoquée par la sous-consommation des années 30 s'est transformée en une situation excédentaire due à une surproduction relative de certains produits susceptibles d'être stockés.

3.3 Recherches empiriques sur les effets des mesures de limitation de la production aux Etats-Unis

L'exposé de l'évolution historique des mesures visant à limiter la production montre que les diverses mesures de restriction de la production et de l'offre ont dû être constamment appliquées avec une rigueur et une ampleur croissantes au cours de la période considérée. La nécessité de renforcer de façon permanente les contrôles établis concorde avec les résultats de l'étude théorique. Elle pourrait donc être déjà considérée comme un indice suffisant de l'inefficacité relative des contrôles adoptés et des mesures complémentaires.

On ne doit toutefois pas, en portant un jugement critique sur le résultat des diverses mesures, se fonder simplement sur le fait que celles-ci ont dû être constamment renforcées; il faut plutôt tenir compte du degré d'importance des moyens mis en oeuvre à l'origine. En d'autres termes : les excédents de produits agricoles qui n'ont cessé de s'accumuler au cours de la dernière décennie n'indiquent pas nécessairement que les contrôles institués dans chaque cas soient inefficaces; ils peuvent être tout au plus l'indice du fait que les diverses mesures n'ont été appliquées que timidement et sans rigueur suffisante, cependant qu'il n'était pas tenu compte de leurs effets secondaires à long terme.

(1) cf. K. HANAU, "Landwirtschaft und allgemeine Wirtschaftskrise 1929/32". Thèse Fribourg 1959. Voici pour saisir le sens du terme "excédentaire", la définition de D.R. KALDOR ("Adjusting land inputs and use toward production control and increased returns to farmers", dans : "Dynamics of land use", op.cit. p. 338) : "The level of output is excessive in the sense that it cannot clear markets at a level of prices that will port comparable returns to labor and capital on well-organised farms. If markets were allowed to clear, returns on such farms would fall substantially below opportunity cost levels. In producing a more optimum level of output, fewer resources will be needed".

Les considérations théoriques exposées dans les sections 2.21 - 2.24 montrent que la détermination, même ex post, des effets quantitatifs des contrôles de la production et de l'offre se heurte à d'énormes difficultés. En fait, ils ne peuvent être déterminés qu'à l'aide de modèles économétriques explicatifs. Comme cela ressort des considérations précédentes, il faut notamment inclure dans ces modèles la fonction de demande et la fonction d'offre de tous les produits en cause. Mais la détermination de la fonction de l'offre importante à cet égard soulève en particulier des difficultés considérables. Les problèmes de méthode qui se posent ici n'ont pas encore pu être résolus (1).

C'est pour ces raisons que les modèles de décision macroéconomiques destinés à mesurer les effets quantitatifs des contrôles de la production et de l'offre, ainsi que d'autres mesures de politique économique dans le secteur agricole, n'ont guère été utilisés jusqu'ici. Les travaux analytiques du passé portent principalement :

- a) sur des dépouillements statistiques relativement simples de données ex post,
- b) sur l'exploitation de modèles économétriques partiels, qui enregistrent quantitativement des domaines déterminés du secteur agricole (courbe d'offre et de demande de produits agricoles choisis),
- c) sur des déductions qualitatives et purement théoriques (sans contenu empirique).

3.31 Les limitations des surfaces cultivées

Etant donné que, du moins au début, les mesures visant à réduire la surface cultivée n'englobaient ni tous les producteurs, ni toutes les régions, l'étude empirique ne saurait porter uniquement sur les

(1) Cfr. M. NERLOVE et K.L. BACHMANN, "The analysis of changes in agricultural Supply, Problems and Approaches", Journ. of Farm Econ. tome 52, 1960, p. 535 et ss., ainsi que G. WEINSCHENCK, "Probleme der quantitativen Angebotsanalyse auf Agrarmarkten" Zeitschrift für gesamte Staatswissenschaften, vol 120 (1964), pp 264-295.

effets des limitations de cultures qui ont été décrits dans le cadre de l'exposé théorique. Il faut au contraire commencer par examiner l'effet des mesures en question sur l'évolution des surfaces affectées à la culture des produits en cause.

3.31.1 L'évolution des surfaces cultivées

Le tableau 5 est une récapitulation des limitations de surfaces appliquées au cours de la période de 1950 à 1960, telles qu'elles avaient été prévues pour les six produits de base dans le cadre de la législation agricole des Etats-Unis. Le tableau (1) permet de constater qu'à la seule exception du riz, les limitations de surfaces ont pris une ampleur de plus en plus importante (2). Il faut en même temps noter à ce propos que les dispositions légales concernant les arachides et le tabac prévoyaient, durant la période examinée, la fixation de contingents de vente, alors qu'aux termes de la loi ceux-ci n'ont pu être et n'ont été fixés qu'en 1950 pour le blé, le coton et le riz, puis de nouveau depuis 1954 (riz : 1955) (3). C'est pour cette raison que les résultats de l'étude empirique, pour autant qu'ils concernent le tabac et les arachides, sont traités dans la section relative aux contingents de vente.

Lorsqu'on cherche à déterminer les effets et les conséquences accessoires des limitations de surface, il faut en outre considérer l'évolution des prix des produits soumis à ces limitations. Le tableau 6 indique les prix de soutien de ces produits en % des prix de parité (4). Il en résulte que si les prix de soutien des produits de base étaient en 1950 inférieurs aux prix de tous les produits agricoles,

-
- (1) Au cours de la crise de Corée, de 1951 à 1953, il n'avait pas été prescrit d'"allotments" pour le blé, le maïs, le coton et le riz; d'autre part, depuis 1959, le maïs n'est plus soumis à aucune restriction.
 - (2) La limitation des surfaces a été fixée à 49,5 millions d'acres dans la FAA de 1962.
 - (3) Cfr. U.S. Commodity Stabilization Service : "Acreage allotment and marketing quota summary", Washington (D.C.), 1960
 - (4) On sait que les prix de parité sont ceux qui possèdent le même pouvoir d'achat que dans la période de base (1910/14) à l'égard des moyens de production et des services. Il y a lieu de considérer à cet égard que les prix à la production s'écartent souvent très légèrement des prix de soutien, par suite de différenciations régionales et de différences qualitatives. Cfr. G. SHEPHERD et A. RICHARDS, "Effects of the Federal programs for corn and other grains on corn prices, feed grains production and livestock production", Iowa Agric. home écon. exp. stat. res. bul. 459, pp. 269 ss.

Tableau 5 : Limitations de surfaces (allotment) pour les produits de base,
Etats-Unis, 1950 à 1960

en milliers d'acres

Année	Blé	Maïs	Coton	Riz	Arachides	Tabac	
						Burley	Flue-cured
1950	72.776	46.247	21.000	1.593	2.200	418	969
1951	-	-	-	-	1.889	472	1.119
1952	-	-	-	-	1.706	475	1.127
1953	-	-	-	-	1.678	433	1.045
1954	62.809	46.996	21.379	1.928	1.610	399	1.053
1955	55.802	49.843	18.113	1.653	1.610	309	1.007
1956	56.226	43.281	17.391	1.653	1.650	309	888
1957	55.000	37.289	17.391	1.653	1.611	309	711
1958	55.000	38.818	17.391	1.653	1.612	309	712
1959	55.000	-	16.000	1.653	1.612	309	713
1960	55.000	-	16.000	1.653	1.612	309	713

Source : R.P. CHRISTENSEN et R.O. AINES, "Economic effects of acreage control programs in the 1950's" (USDA) Agric. Econ. Res. Rep. n° 18 Washington (D.C.), 1962, p. 41.

Tableau 6 : Prix agricoles à la production et prix de soutien en % des prix de parité, Etats-Unis, 1950 à 1960

Année	Prix agricoles à la production total	Prix de soutien pour						
		Blé	Maïs	Coton	Riz	Ara-chides	Tabac	
							Burley	Flue cured
1950	101	90	90	90	90	90	90	90
1951	107	90	90	90	90	88	90	90
1952	100	90	90	90	90	90	91	91
1953	92	91	90	90	91	90	91	92
1954	89	90	90	90	91	90	91	90
1955	84	82,5	87	90	86	90	91	91
1956	83	82,6	84	82,5	82,5	86	90	90
1957	82	80	77	78	82	81	90	90
1958	85	75	77	81	75	81	90	90
1959	81	75	66	80	75	75	90	90
1960	80	75	65	75	75	78	90	90

Source : USDA, "Agricultural statistics", Washington (D.C.) diverses années

leur diminution relative a été, jusqu'en 1960, moins marquée que celle de l'ensemble des prix agricoles (1); en ce qui concerne le tabac, le prix de soutien a même pu être maintenu au niveau de 1950.

Le tableau 7 fait apparaître l'évolution des surfaces cultivées, aussi bien celles qui ont été ensemencées que celles qui ont seulement fourni des récoltes, et ce pour le blé, le maïs, le coton et le riz.

Comme le montre une comparaison entre les tableaux 7 et 5, au cours de la plupart des années, les surfaces ensemencées en blé, en coton et en riz et surtout celles qui ont fourni des récoltes de ces produits ont été inférieures au maximum autorisé par la loi (2), cependant qu'en ce qui concerne le maïs, elles ont fléchi aussi jusqu'au moment où leur limitation a été supprimée, mais elles représentaient encore près du double des allotments.

Les données indiquées laissent supposer que la surface cultivée en maïs dans les principales régions de production soumises à la limitation des surfaces s'est réduite alors qu'elle a fortement augmenté ailleurs. Il n'a certes pas été possible de trouver confirmation de cette hypothèse. C'est même le contraire qui a pu être observé(3); la participation au programme de soutien des prix en tant que condition de la limitation des surfaces a été trop faible dans les principales régions de production, si bien que l'extension des surfaces cultivées par les producteurs non participants a compensé la réduction imposée aux participants (4).

-
- (1) Seul le maïs fait exception depuis 1959, les producteurs s'étant alors prononcés contre une prolongation de la limitation des surfaces.
 - (2) Evidemment, si l'on considère que depuis 1956 les surfaces affectées aux produits de base, dans la mesure où elles ont été soumises à limitation, ont pu être incluses dans l'Acreeage Reserve Program de la Banque foncière (jusqu'en 1958) et, en outre, dans le Conservation Reserve Program, il apparaît que les "allotments" ont été dépassés, spécialement en ce qui concerne le blé.
 - (3) Cfr. G. SHEPHERD et A. RICHARDS, "Effects of the Federal programs for corn and other grains on corn prices, feed grains production and live-stock production", op. cit.
 - (4) En 1954 et 1955, seuls ont bénéficié des mesures de soutien des prix les producteurs des principales régions de production qui avaient donné leur accord aux limitations de surfaces, tandis que les agriculteurs non participants durent se contenter des prix du marché libre. A partir de 1956, les non participants ont été, eux aussi, inclus dans le programme de soutien des prix; ils ont obtenu un prix qui n'était que légèrement inférieur au prix de soutien, de sorte que l'incitation à participer à ce programme s'est sensiblement affaiblie. Cfr. R.P. CHRISTENSEN et R.O. AINES, op.cit., p. 15.

Tableau 7 : Surfaces cultivées en blé, maïs, coton et riz,
Etats-Unis, 1950 à 1960
 en milliers d'acres

Année	Blé		Maïs		Coton		Riz
	semé	récolté	semé	récolté	semé	récolté	récolté
1950	71.287	61.607	82.859	81.818	18.866	17.843	1.637
1951	78.524	61.873	83.275	80.729	29.353	26.949	1.996
1952	78.645	71.130	82.230	80.940	28.065	25.921	1.997
1953	78.931	67.840	81.574	80.459	26.872	24.341	2.159
1954	62.539	54.356	82.185	80.186	20.054	19.251	2.550
1955	58.241	47.285	81.097	79.530	17.991	16.928	1.826
1956	60.658	49.784	78.219	75.634	17.077	15.615	1.569
1957	49.852	43.806	73.947	72.616	14.310	13.558	1.340
1958	56.269	53.404	74.513	73.327	12.379	11.849	1.415
1959	57.722	52.665	84.390	83.529	15.833	15.117	1.586
1960	55.633	52.643	82.906	82.117	16.080	15.309	1.595

Source : USDA, "Agricultural statistics", Washington (D.C.) 1962

3.31.2 L'influence exercée sur le volume de la production

D'après une thèse tirée des considérations théoriques, les limitations de surfaces entraîneraient, toutes choses restant égales d'ailleurs, des limitations de production, cet effet pouvant cependant à la longue être neutralisé plus ou moins sensiblement par le progrès technique (augmentation des rendements); en d'autres termes, l'évolution de la production ne serait pas parallèle à celle des surfaces cultivées. Cette idée s'applique à tous les produits de base dont il est question ici.

L'évolution des rendements et de la production globale des produits de base est reproduite dans le tableau 8. Ce tableau fait apparaître nettement l'accroissement extrêmement élevé de la production qui découle de la seule augmentation des rendements et qui peut être déterminé à l'aide d'un simple calcul comparatif. C'est ce qui a été fait dans le tableau 9 et dans le graphique 11. L'influence des variations des rendements et des surfaces cultivées y a été évaluée de la façon suivante : les variations de la production résultant des changements intervenus dans les rendements ont été estimées en multipliant chaque fois les surfaces cultivées par le rendement moyen des années 1950/52 (1). La différence par rapport à la production effective a atteint 6,7 % en 1954 mais elle est passée à 52,6 % en 1960. S'il n'y avait pas eu d'augmentations des rendements et si les limitations de surfaces avaient joué simultanément, la production intérieure de blé n'eut plus suffi, depuis 1955, à couvrir la consommation totale (2).

-
- (1) L'attribution de rendements constants à des surfaces modifiées ne tient pas compte des effets exercés sur les rendements par les variations des surfaces. Celles-ci sont bien entendu excessivement difficile à apprécier. On peut néanmoins supposer qu'une limitation des superficies conduit, toutes choses restant égales d'ailleurs, à des rendements moyens plus élevés et vice-versa. cf. D.D. DUROST et G.T. BARTON, "Changing sources of farm output", (USDA) Prod.Res.Rep. 36, Washington (D.C.) 1959, G. SCHMITT, "Methodes et possibilités d'établissement des projections à long terme pour la production agricole" (Etudes C.E.E., série agriculture), Bruxelles 1961, pp. 22 ssq.
- (2) Il y a lieu de considérer à cet égard que la consommation totale comprend les exportations, dont font elles mêmes partie, dans une très large mesure, les "non commercial exports" dans le cadre du PL 480 etc.

Tableau 8: Evolution des rendements et de la production des produits de base, Etats-Unis, 1950 - 1960

Année	Blé		Maïs		Coton		Riz	
	Rendements par acre	Production boisseaux Mill.	Rendements (1) par acre boisseaux	Production (2) Mill.	Rendements livres par acre	Production en milliers de balles	Rendements livres par acre	Production Mill.
1950	16,5	1.019,3	37,6	2.764,1	269,0	10.014	2.371	3.882,0
1951	16,0	988,2	36,2	2.628,9	269,4	15.149	2.309	4.608,9
1952	18,4	1.306,4	40,7	2.980,8	279,9	15.139	2.413	4.819,3
1953	17,3	1.173,1	14,9	2.881,8	324,2	16.465	2.447	5.283,4
1954	18,1	983,9	38,1	2.707,9	341	13.696	2.517	6.419,3
1955	19,8	934,7	40,6	2.883,7	417	14.721	3.061	5.590,7
1956	20,2	1.004,3	45,7	3.090,0	409	13.310	3.151	4.945,9
1957	21,7	950,7	47,1	3.072,9	388	10.964	3.204	4.293,5
1958	27,4	1.461,7	51,8	3.441,5	466	11.512	3.137	4.438,1
1959	21,4	1.126,7	51,3	3.909,4	461	14.558	3.369	5.343,8
1960	25,9	1.363,4	53,0	3.948,6	446	14.272	3.411	5.440,3

(1) Rendements évalués également pour le maïs, fourrager non parvenu à maturité
(2) Maïs en grain
Source: USDA, "Agricultural Statistics", Washington (D.C.) 1962.

GRAPHIQUE 11

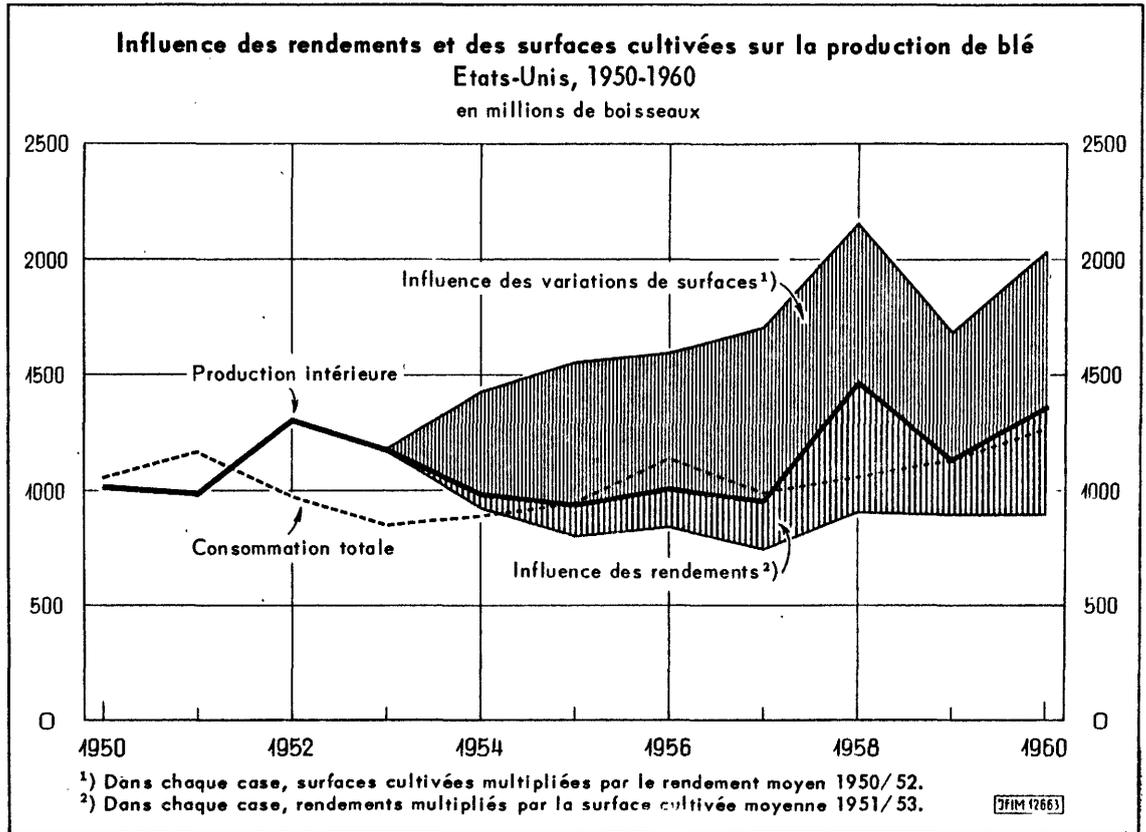


Tableau 9 : L'influence des variations des rendements et des surfaces cultivées sur la production de blé
Etats-Unis, 1954-1960

Année	Influence des rendements						
	Production		Production supplémentaire (2)		Consommation totale (3)		Stocks (4)
	estimée (1) en boisseaux	effective	en mill. de boisseaux	%	en mill. de boisseaux	% (5)	en mill. de boisseaux
1954	922,4	983,9	+ 61,5	+ 6,7	885,4	111,1	1.036,2
1955	802,4	934,7	+ 132,3	+ 16,5	947,4	84,7	1.033,4
1956	844,8	1.004,3	+ 159,5	+ 18,9	1.136,7	74,3	908,8
1957	743,4	950,7	+ 207,3	+ 27,9	989,4	75,1	881,0
1958	906,3	1.461,7	+ 555,4	+ 61,3	1.055,4	85,7	1.295,1
1959	893,7	1.126,7	+ 233,0	+ 26,1	1.127,4	79,3	1.313,5
1960	893,4	1.357,3	+ 453,9	+ 51,9	1.267,4	70,5	1.411,2
L'influence de la variation des surfaces cultivées							
1954	1.424,5(6)	983,9	- 446,6	- 30,4			
1955	1.552,6	934,7	- 617,9	- 29,8			
1956	1.589,7	1.004,3	- 475,4	- 36,2			
1957	1.707,8	950,7	- 757,1	- 44,3			
1958	2.156,4	1.461,7	- 694,7	- 32,2			
1959	1.684,2	1.126,7	- 557,5	- 33,1			
1960	2.038,3	1.363,4	- 674,9	- 33,1			

- (1) Dans chaque cas, surface récoltée multipliée par le rendement moyen 1950/52.
 (2) Production effective par rapport aux estimations.
 (3) Consommation intérieure totale, y compris les exportations.
 (4) Dans chaque cas, stocks au 30 juin.
 (5) Production estimée en % de la consommation totale.
 (6) Dans chaque cas, rendements multipliés par la surface cultivée moyenne (sans limitation de surface) 1951/53.

Source: USDA, "Agricultural statistics", Washington (D.C.) diverses années.
USDA, "Wheat Situation", diverses années.

Si l'on admet, d'autre part, que les augmentations de rendements s'étaient produites sur une surface réduite par rapport à la moyenne des années 1951/52, époque où aucune limitation des surfaces n'avait été requise par suite des effets de la guerre de Corée, on voit les accroissements exceptionnels de la production qui eussent été possibles dans les conditions indiquées (1). La production effective est, en moyenne, inférieure d'un tiers environ à celle qui a été ainsi estimée. Considérées sous cet angle, on ne saurait nier que les limitations de surfaces ont abouti à un certain résultat en ce qui concerne la réduction de la production du produit considéré (blé) (2). Ce résultat eût, bien entendu, été encore plus sensible si, dans les limitations de surfaces requises, il avait été tenu compte plus largement des augmentations de rendement (3). Quant à savoir si cela eût été possible du point de vue politique, c'est là une autre question (4) qu'il n'y a pas lieu d'examiner ici.

3.31.3 L'influence exercée sur les rendements

Les considérations qui précèdent supposent que les limitations de cultures effectuées aux termes de la législation américaine sur l'agriculture, et surtout les mesures de soutien des prix qui s'y rattachent, n'ont pas contribué en plus du stimulant constitué par le progrès technique général réalisé à l'augmentation des rendements. Il ressortait du tableau 6 que les prix de soutien de tous les produits de base, pour autant qu'une limitation des surfaces

(1) cf. la note page 161.

(2) Des calculs analogues pour les autres produits de base donnent les mêmes résultats. En ce qui concerne le tabac, les arachides et le riz, on a même pu obtenir des diminutions absolues de la production qui se reflètent dans la réduction absolue des stocks. Les particularités constatées à l'égard des archides et du tabac seront indiquées par la suite. Le fait que ces limitations relatives et, en partie, absolues de la production n'ont lieu qu'au profit d'autres branches de productions devra être examiné plus loin.

(3) cf. R.P. CHRISTENSON et R.O. AINES, "How have acreage-control programs" op cit., p.1337.

(4) En tout cas, l'administration Kennedy a réussi à réduire de 55 à 49,5 millions d'acres la surface maximum cultivée en blé, dans le cadre du Food and Agriculture Act de 1962. Au cas (qui ne s'est pas produit) où le système des contingents aurait été accepté, on avait escompté une production de 1,1 milliard de boisseaux; au cas (intervenu) où il serait repoussé, une production de 15 milliards de boisseaux: USDA, "Wheat, the program for 1964" op cit., pp. 11 ssq.

avait été prescrite, ont moins fléchi que les cours des autres produits agricoles (1). En outre, étant donné qu'ils ont le caractère d'une garantie réduisant les risques, les prix de soutien pourraient amener à prendre un plus grand nombre de mesures de nature à accroître la production des surfaces cultivées. Enfin, il est facile de concevoir que les producteurs agricoles soustraient généralement à la production, en cas de limitation obligatoire des surfaces, celles dont la productivité est comparative-ment la plus faible (2), de sorte qu'une limitation renforcées des surfaces devrait déjà se traduire, toutes choses restant égales d'ailleurs, par des rendements moyens plus élevés.

En fait, les facteurs mentionnés n'apparaissent pas immédiatement lors d'une simple comparaison statistique comme celle à laquelle on procédera ci-après. Les facteurs qui agissent en outre et qui influent de façon négative ou positive sur l'évolution des rendements à l'hectare échappent en général à l'analyse statistique simple (3). C'est pourquoi la comparaison qui suit est significative.

Dans le tableau 10 et dans le graphique 12, l'évolution des rendements des produits qui ont été soumis à une limitation de l'offre ou de la production (quota et aussi allotment) est comparée à celle des rendements des principaux produits du sol dont la production n'a pas subi de restriction (avoine, orge, seigle, millet, lin, soja; foin, y compris ou non le maïs) (4). Voici ce qu'on peut en déduire:

- a) Comme le montre la moitié supérieure du graphique, les "quota crops" (blé, riz, arachides, tabac et coton) accusent, de même que les "allotment crops" (les mêmes, maïs y compris le maïs)

(1) En posant que 1947/49 = 100, on constate que les prix des "quota-crops" (tous les produits de base, sauf le maïs) sont restés constants jusqu'en 1960, alors que les prix de tous les autres produits des champs sont tombés jusqu'à 64.

(2) G. SHEPHERD, R. BENEKE, *Controlling...* op cit., p. 19

(3) cf. en particulier: D. G. JOHNSON et R. L. GUSTAFSON: "Grain yields and the American food supply" Chicago 1962.

(4) Les "allotment crops" et "non allotment crops" mentionnées ici couvraient en 1960, 96,9 % de la surface totale affectée aux produits du sol aux Etats-Unis.

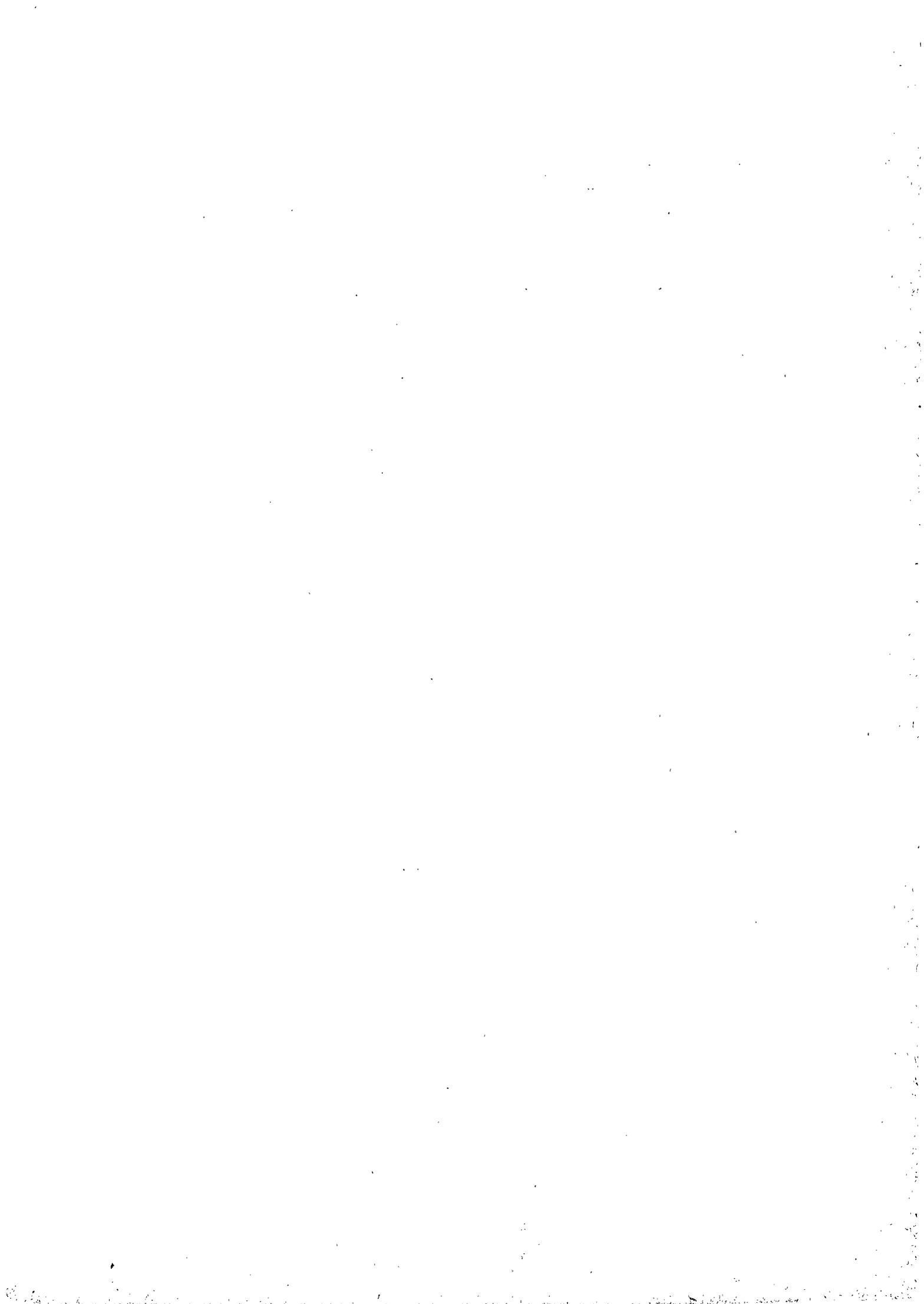
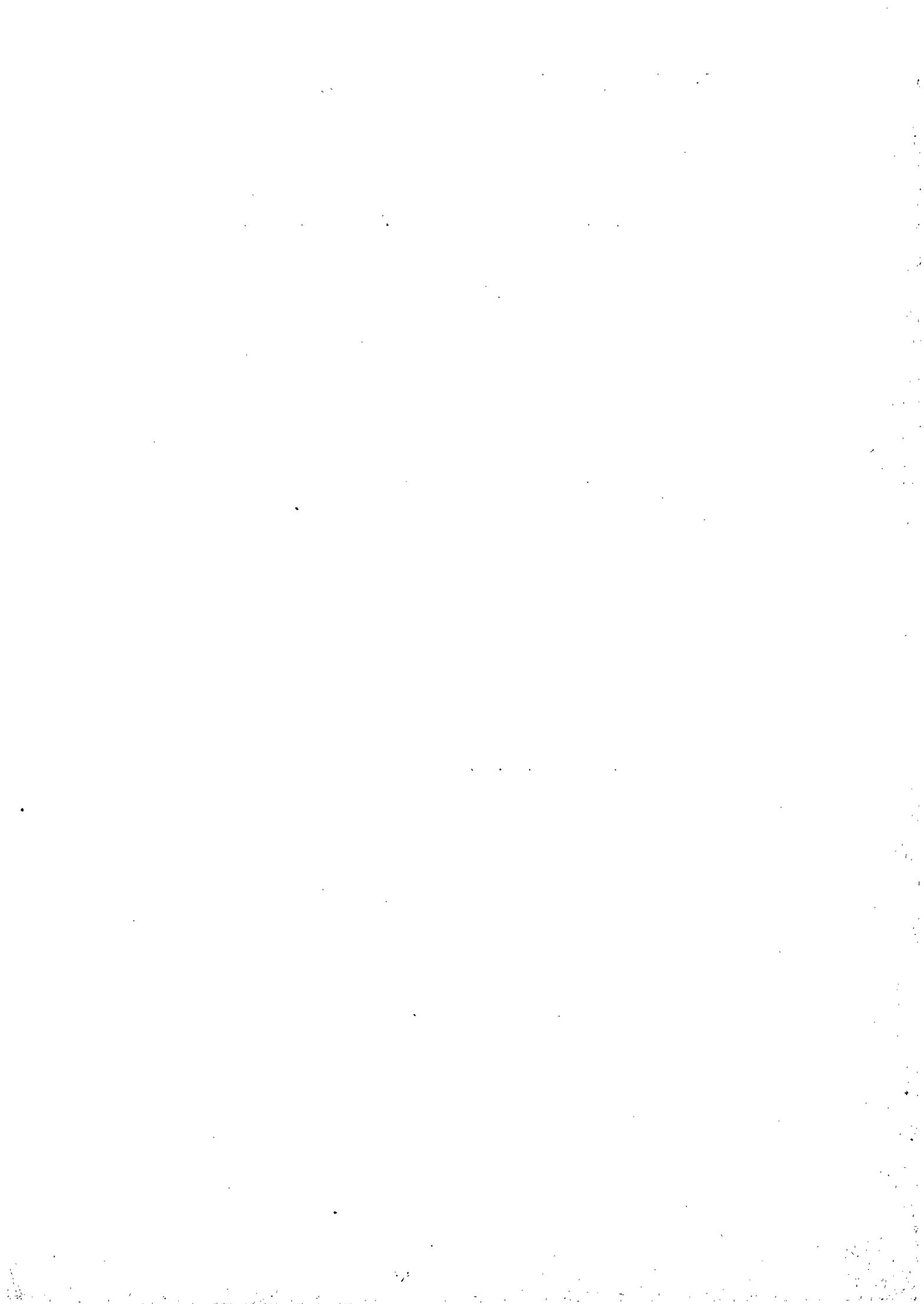


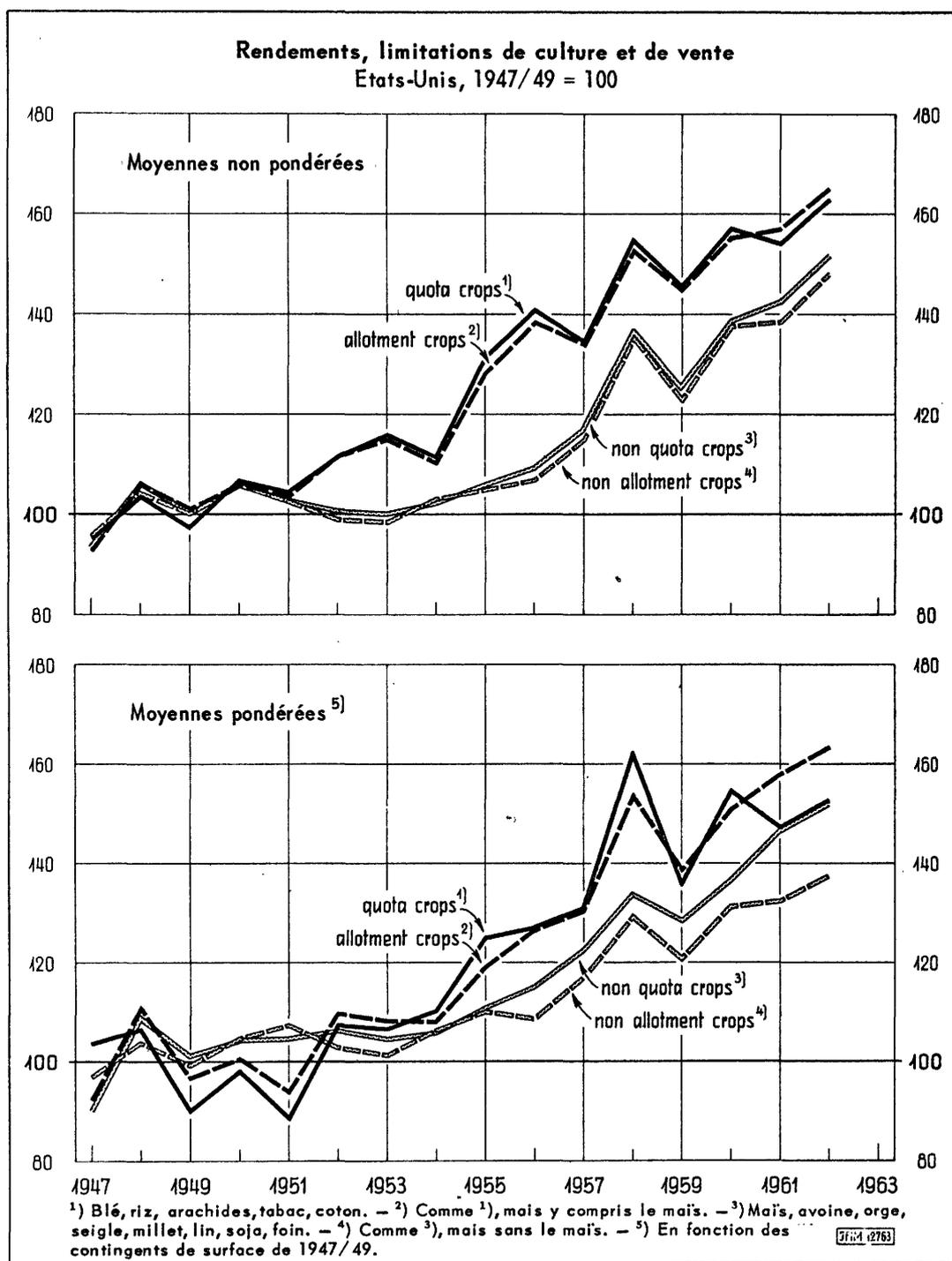
Tableau 11: L'évolution des rendements, Etats-Unis, 1947 à 1962
1947/49 = 100

année	Moyennes non pondérées				Moyennes pondérées (5)			
	quota crops(1)	non quota crops (2)	allotment crops (3)	non allotment crops (4)	quota crops(1)	non quota crops (2)	allotment crops (3)	non allotment crops (4)
1947	96,3	93,4	93,3	95,6	103,6	90,1	92,4	96,9
1948	103,6	105,9	105,9	104,3	106,4	108,7	110,9	103,7
1949	97,4	100,5	100,7	100,0	90,1	101,1	96,7	99,3
1950	106,6	105,4	106,1	105,6	98,9	104,3	100,5	104,5
1951	104,4	102,7	103,6	102,5	88,6	104,6	93,7	107,3
1952	111,2	100,6	111,4	98,9	107,2	106,2	109,5	102,7
1953	115,8	99,9	114,9	98,4	106,4	104,5	108,1	101,2
1954	111,4	102,3	110,3	103,0	110,1	105,7	107,9	106,1
1955	131,4	105,7	128,2	104,8	124,9	110,7	119,1	110,0
1956	140,7	109,1	138,3	106,7	126,9	115,0	126,5	108,6
1957	134,4	116,6	133,7	114,7	130,7	122,5	130,4	116,9
1958	154,6	136,2	152,6	135,2	161,9	133,7	153,5	129,2
1959	145,5	125,3	144,8	122,9	136,0	128,4	138,5	120,7
1960	157,0	138,6	155,2	137,5	154,6	136,6	150,9	131,3
1961	154,0	142,5	156,7	138,4	147,3	146,6	157,9	132,4
1962	162,8	151,6	165,1	148,1	152,7	152,0	163,5	137,5

(1) Blé, riz, arachides, tabac, coton.
(2) Maïs, avoine, orge, seigle, millet, lin, soja, foin
(3) Comme (1), maïs y compris le maïs.
(4) Comme (2), maïs sans le maïs.
(5) En fonction des contingents de surface de 1947/49.



GRAPHIQUE 12



une évolution ascendante qui se dessine plus tôt, mais qui est dans l'ensemble un peu plus faible, tandis que les autres produits, tant avec que sans le maïs, font apparaître dans la moyenne arithmétique une ascension plus tardive mais qui n'en est que plus rapide. Dans les deux cas, cette évolution n'est pas sensiblement modifiée par l'inclusion ou non du maïs. CHRISTENSEN et AINES (1) attribuent l'accroissement rapide des rendements des "allotment crops" aux fortes limitations des surfaces réalisées jusqu'en 1954/55 environ. Par suite de la concentration corrélatrice de la production sur les terres plus fertiles, les rendements de ces produits ont pu être augmentés dans une proportion qui n'a pu être atteinte par les autres produits qu'après stabilisation de la surface cultivée sur ces terres (2).

- b) Si l'on considère en outre l'importance qui revient aux divers produits du sol dans l'augmentation générale du rendement (moyennes pondérées, partie inférieure du graphique 12), il apparaît que le maïs occupe une place prépondérante en tant que principale plante fourragère. Comme le maïs n'a été soumis à aucun contingent de vente, mais qu'il a subi jusqu'en 1958 une limitation qui n'a entraîné qu'en 1957 et 1958 une réduction de quelque 10 % de la surface (tableau 7), il apparaît que les augmentations des rendements des "non quota crops" n'a guère été inférieure à celle des "quota crops". Une comparaison des deux séries confirme l'opinion selon laquelle la limitation de la production, et en particulier de l'offre y compris les garanties de prix qui s'y rattachent sous forme de prix de soutien (relativement plus élevés) ne s'est pas manifestée quant aux effets sur les rendements à l'hectare. Cela peut tenir en partie à ce que, dans la production agricole, une série de mesures d'intensification comme par exemple l'emploi d'engrais, dépend surtout des liquidités

(1) op cit., p. 18.

(2) En 1952, les surfaces affectées aux "quota crops" s'étendaient sur 102,3 millions d'acres, mais en 1955, elles ne portaient plus que sur 69,2 millions d'acres; les surfaces affectées aux "non allotment crops" s'élevaient en 1952 à 229,8 et 1955 à 252,2 millions d'acres. Quant aux 47 autres produits du sol non retenus ici, ils ne couvraient que 9,2 et 10 millions d'acres au cours des deux années considérées.

de l'exploitant plutôt que de la rentabilité d'une certaine spéculation (1).

3.31.4 L'influence exercée sur l'évolution régionale des cultures

D'après une autre thèse tirée des considérations théoriques, les limitations de culture tendent à retarder les adaptations régionales. Le progrès technique dans la production agricole et dans les transports, d'une part, les déplacements de la production sur le plan régional, d'autre part, dont les effets ne se manifestent pas nécessairement dans le même sens, entraînent d'ordinaire des mutations régionales. Si les limitations de culture appliquées découlent de l'évolution historique enregistrée jusqu'ici, il est à craindre qu'elles ne réduisent le choix des localisations régionales. C'est ce qu'on peut déduire indirectement du tableau 11.

C'est ainsi que dans la zone du blé dur, qui comprend les Etats du Colorado, du Wyoming, du Nouveau Mexique, du Nebraska, du Kansas, de l'Oklahoma et du Texas, de même que dans la zone du blé tendre et dans les autres régions on a mis de plus en plus à profit les possibilités de culture offertes dans le cadre de "l'allotment", cependant que ces possibilités ont été en général toujours utilisées aussi largement dans les autres régions de culture de la côte Nord-ouest, ainsi que dans la région du blé d'été. On peut en déduire qu'avec des droits de culture transmissibles, voire avec des prix formés librement, il se serait produit un déplacement régional plus accentué de la culture du blé au profit des zones de blé tendre et de blé dur, de même qu'en faveur des autres régions.

(1) Voir p. ex. E. von BÖVENTER: "Eine ökonomische Untersuchung über die langfristige Entwicklung der Düngemittelnachfrage in Deutschland" in Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, vol. 116 (1960), pp. 626-671. et E. D. HEADY et M. H. YEH: "National and regional demand functions for fertilizer". Journal of Farm Economics, vol. 41 (1959), pp. 332-348; en outre, CHRISTENSEN et AINES indiquent que d'après les recensements de 1950, 1954 et 1959, les dépenses d'engrais à l'hectare pour les "non quota crops" ont augmenté bien plus fortement que pour les "quota crops"; c'est ainsi que entre 1950 et 1954, l'augmentation a été de 70 % pour les premières, contre 20 % pour les secondes (op.cit., p. 20).

Tableau 11 : Surface cultivée en blé en % de l' "allotment", Etats-Unis, 1950-1960

Année	Régions de culture					Etats-Unis total
	Côte nord-ouest du Pacifique (1)	Régions du blé d'été (2)	Régions du blé dur (3)	Régions du blé tendre (4)	Autres régions	
1950	95,1	92,5	78,3	74,5	120,4	84,8
1951	107,9	109,5	66,1	86,6	86,7	84,5
1954	97,9	89,0	79,3	97,8	95,1	86,5
1955	99,3	95,0	68,9	105,3	101,8	84,7
1956	102,8 (101,4)	100,5 (88,2)	91,4 (79,2)	110,3 (109,5)	109,7 (107,0)	98,4 (88,5)
1957	109,7 (95,4)	109,5 (89,7)	88,1 (60,0)	120,3 (110,1)	142,6 (112,6)	103,6 (79,6)
1958	105,1 (101,1)	103,1 (89,5)	103,6 (93,6)	119,2 (106,5)	130,2 (106,3)	106,7 (66,4)
1959	99,6	90,8	92,1	102,7	100,4	94,1
1960	96,6	94,0	94,9	102,7	92,4	95,7

(1) Washington, Oregon, Idaho. (2) Montana, Dakota du nord et du sud, Minnesota, Wisconsin. (3) Colorado, Wyoming, Nouveau Mexique, Nebraska, Kansas, Oklahoma et Texas. (4) Iowa, Missouri, Illinois, Indiana, Michigan, Ohio, Tennessee, Kentucky, Virginie occidentale, Maryland et Delaware. (5) Pas d' "allotments" en 1952 et 1953. (6) 1956, y compris 1958, compte tenu de la mise en repos de terres à blé dans le cadre des "acreage reserve programs" (il n'en est pas tenu compte dans les chiffres entre parenthèses).

Source : USDA, "Agricultural statistics", Washington (D.C.) diverses années.

C'est au même résultat que EGBERT et DUMENIL (1) aboutissent dans leurs études, à savoir que les lieux actuels de production de blé et de céréales fourragères ne correspondent plus à l'orientation des cultures d'après la loi des coûts comparés. Il s'ensuit qu'une orientation des lieux de production qui répondrait aux avantages des coûts comparés permettrait de ramener la surface cultivée en blé et en céréales fourragères de 230 à 200 millions d'acres environ, ce qui économiserait 290 millions d'heures de travail et quelque 480 millions de dollars de moyens de production dans la culture des céréales (2). Avec la répartition régionale de la production d'après les avantages des coûts comparés, la production du blé et des céréales fourragères serait abandonnée notamment dans le sud-est des Etats-Unis (Alabama, Géorgie, Caroline du sud), le nord de l'Etat de New-York, le Michigan, le nord du Wisconsin, l'est du Kansas et de l'Oklahoma, l'ouest du Missouri, le sud-est du Colorado, l'est du Nouveau Mexique, le Montana et l'est du Wyoming. Les autres régions de culture subsisteraient dans l'ensemble et pourraient assurément intensifier leur production.

Tout comme le tableau 11 pour le blé, le tableau 12 indique les rapports entre culture effective et "allotment" pour le coton. Les obstacles que les limitations de culture opposent à l'adaptation régionale de la production conformément aux avantages comparés, apparaissent ici encore plus crûment : grâce notamment aux possibilités d'irrigation, l'ouest des Etats-Unis offre des conditions particulièrement favorables à la production du coton ; cela explique que les "allotments" aient été dépassés (3) et qu'on se soit contenté des prix de vente inférieurs qui

(1) A.C.EGBERT et L.C. DUMENIL, "Nature, magnitude and physical areas of potential supply-demand imbalance", op.cit. p. 187 ss. En outre : E.O.HEADY et A.C.EGBERT, "Programming regional adjustments in grain production to eliminate surpluses". Journ. Farm Econ. , tomes 41 (1958), p. 718-733. ibid. "Regional adjustments in grain production. A linear program analysis" (USDA) Tech. Bul.No. 1241. Washington (D.C.) 1962.

(2) Ces chiffres correspondent à la situation de la production en 1954 aux Etats-Unis.

(3) Depuis 1959, un programme supplémentaire spécial est en vigueur pour le coton ("choice B plan"), qui autorise les producteurs à dépasser les "allotments" jusqu'à concurrence de 40%, dès qu'ils acceptent, en contrepartie, les prix de soutien représentant 65% des prix de parité, au lieu de 80%. C'est surtout dans les régions de l'ouest des E.U. que cette faculté a été mise à profit. En outre, le fait que la possibilité offerte par les "acreage reserve programs" (1956-1958) de renoncer à cultiver des surfaces d'"allotment" supplémentaires n'a guère été utilisée dans l'ouest des E.U. peut être interprété de la même façon : ces deux influences ont permis d'augmenter de plus de 50%, dans l'ouest, les surfaces plantées en coton, tandis qu'elles ont diminué de 18% dans les autres Etats.

Tableau 12 : Surface cultivée en coton (upland) en pourcentage de l'"allotment" Etats-Unis 1950-1960

Année	Régions de culture				
	Sud-est (1)	Delta (2)	Sud-ouest(3)	Ouest (4)	Etats-Unis
1950	77,8	85,8	81,8	95,7	82,8
1954 5)	87,2	93,5	88,2	96,1	90,0
1955	94,4	96,2	90,6	99,2	93,5
1956 6)	96,1 (93,0)	97,2 (95,9)	94,5 (83,7)	100,0 (98,6)	96,0 (89,9)
1957 6)	94,5 (67,9)	92,7 (79,6)	91,3 (76,8)	102,0 (91,9)	93,1 (77,1)
1958 6)	90,6 (47,9)	93,5 (68,9)	93,6 (69,9)	100,4 (94,2)	93,8 (67,5)
1959	81,3	94,5	91,8	117,8	92,5
1960	80,9	97,0	91,6	129,2	93,9

(1) Virginie, Caroline du nord et du sud, Géorgie, Floride et Alabama.

(2) Missouri, Arkansas, Tennessee, Mississippi, Louisiana, Illinois et Kentucky

(3) Texas, Oklahoma et Kansas. (4) Californie, Arizona, Nouveau Mexique et Nevada. (5) Il n'a pas été prévu d'"allotments" en 1951, 1952 et 1953.

(6) "Allotments", moins les surfaces qui ont été incluses dans l'"acreage reserve program"(les chiffres entre parenthèses ne tiennent pas compte de ces surfaces).

Source : USDA, "Agricultural statistics", Washington (D.C.), diverses années.

en étaient la conséquence alors que, dans le sud-ouest en particulier, on n'a fait appel qu'à des pourcentages d'"allotment" de plus en plus faibles (1).

Dans leur dernière étude, notablement élargie par rapport à celle mentionnée précédemment, HEADY et EGBERT (2) soulignent encore que même les mesures complémentaires des lois susmentionnées visant à limiter la production ont directement conduit à des distorsions dans le choix des lieux de production. Les possibilités offertes dans les lois aux producteurs agricoles pour l'utilisation des superficies libérées par la restriction de la culture en vue de la production d'autres cultures maintiennent évidemment ces productions agricoles en des endroits où elles ne seraient pas sans ces restrictions. Les fortes limitations de la culture dans les principales régions cotonnières du pays étaient associées par exemple à la possibilité d'utiliser les superficies libérées pour le maïs et pour d'autres cultures.

Une suppression de toutes les restrictions aux cultures et des restrictions qui y sont liées quant à l'orientation de la production en fonction des coûts comparés conduirait non seulement à des déplacements régionaux des cultures comme il a été indiqué ci-dessus, mais aussi à une diminution parfois notable des coûts marginaux et permettrait ainsi d'atteindre d'ici 1965 des prix d'offre notablement en-dessous des prix actuellement obtenus à la production. Assurément, une modification des lieux de production selon le principe des coûts comparés nécessiterait des paiements compensatoires notables en faveur des lieux de production touchés.

(1) de 1949 à 1954, la productivité du travail consacrée à la production du coton est passée de 107 à 154 ($1947/49 = 100$) dans l'ouest des Etats-Unis, alors qu'elle ne passait que de 92 à 114 dans le sud-est.

(2) E.O. HEADY et A. C. EGBERT: "Regional analysis of production adjustments in the major field crops : historical and prospective", (USDA) Techn. Bull. 1294. Washington, (D.C.), Nov. 1963 et id: "Efficient regional allocation of farm products and programmed supply prices", Agric. Econ. Res., Vol. 16 (1964), ff. 1 à 11.

3.31.5. L'influence exercée sur les surfaces cultivées en produits concurrents

Les considérations théoriques ont en outre mis en évidence que si les limitations de cultures ne sont pas accompagnées d'une interdiction d'utiliser d'une autre manière les facteurs de production libérés, ces derniers ne tardent pas d'ordinaire à être employés pour d'autres cultures. De ce fait, le problème des excédents relatifs sur un marché est transféré dans une mesure plus ou moins sensible sur d'autres marchés. Et cela d'autant plus que l'ampleur de ce mode d'utilisation du sol est plus large par rapport à l'ensemble de la production et que la limitation des surfaces est plus efficace.

Ces rapports sont illustrés dans le tableau 13, qui montre, en outre, l'importance globale de la limitation des surfaces et les répercussions de cette dernière sur la culture des produits affectés, ainsi que des produits de remplacement. De 1952 à 1960, la surface cultivée en "quota crops" (blé, coton, riz, arachides et tabac) a diminué de 30,2 millions d'acres, soit de 2,5 %, sous l'influence des limitations de surfaces et des mesures complémentaires. Cette diminution relative a été particulièrement sensible sur le coton (- 40,9 %) et sur le tabac (- 37,4 %), mais c'est sur le blé que la diminution a été, avec 18,5 millions d'acres, la plus forte en valeur absolue. Dans le même temps, la surface affectée à la culture des principaux "non quota crops" a augmenté de 8,8 millions d'acres, si bien que la surface consacrée à la culture des 59 produits du sol compris dans les statistiques s'est réduite de 20,5 millions d'acres. A cet égard, il y a lieu toutefois de considérer que 28,3 mill. d'acres ont été soustraite à la production pour une longue période dans le cadre des Conservation Reserve Program de la Banque foncière.

Tableau 13 : L'évolution des surfaces cultivées, des rendements et de la production des principaux produits du sol, Etats-Unis, 1952-1960

Produits du sol	Surfaces cultivées		Rendements ⁽¹⁾ par acre		Production ⁽¹⁾	
	chiffres absolus	%	chiffres absolus	%	chiffres absolus	%
	en milliers d'acres		unité		unité	
<u>"Quota crops"</u>						
Blé	- 18.487	- 26,0	bushel + 7,77	+ 45,1	1.000 bushel + 161.373	+ 14,0
Coton	- 10.605	- 40,9	pounds + 166,5	+ 57,2	1.000 bales - 2.038	- 13,7
Riz	- 402	- 30,0	pounds + 1.249	+ 52,2	1.000 bags + 1.702	+ 3,5
Arachides	- 35	- 2,4	pounds + 581,7	+ 96,1	1.000 pounds + 213.489	+ 13,3
Tabac	- 528	- 37,4	pounds + 343	+ 26,8	1.000 pounds - 390.100	- 17,6
Total	- 30.157	- 29,5	-	-	-	-
<u>"Non quota crops"</u>						
Maïs (2)	+ 1.177	+ 1,5	bushel + 13,9	+ 36,3	1.000 bushel + 935.913	+ 33,0
Avoine	- 9.921	- 26,8	bushel + 8,4	+ 25,2	1.000 bushel + 24.320	+ 2,0
Orge	+ 5.715	+ 69,3	bushel + 2,2	+ 7,9	1.000 bushel - 196.917	+ 80,7
Millet (3)	+ 10.118	+ 189,9	bushel + 18,0	+ 10,2	1.000 bushel + 454.621	+ 369,3
Soja (4)	+ 9.081	+ 62,9	bushel + 4,9	+ 20,1	1.000 bushel + 273.266	+ 96,3
Lin	+ 127	+ 3,8	bushel + 2,13	+ 24,3	1.000 bushel - 3.962	- 11,6
Foin	- 5.853	- 7,8	tons + 0,3	+ 17,3	1.000 tons + 10.858	+ 1,0
Total (5)	+ 8.880	+ 3,9	-	-	-	-
Ensemble : 59 produits	- 20.490	- 6,14	-	-	-	-

(1) 1951/53 par rapport à 1958/60 - (2) Maïs en grain seulement - (3) Millet en grain seulement
 (4) Fèves seulement - (5) Y compris le millet pour ensilage ou séchage.
 (6) Comprend (1959) 30 % de la S.A.U.

Source : USDA, "Agricultural statistics", Washington (D.C.) diverses années

Comme le montre le tableau 13, la surface agricole libérée, pour autant qu'elle n'a pas été remise à la Banque foncière (1), a été affectée principalement à la production de céréales fourragères. A cet égard, ce sont surtout les terres à blé libérées (-26 %) qui ont servi à produire du millet (+ 190 %) et de l'orge (+69 %), tandis que les surfaces soustraites à la culture du coton (-41 %) ont été consacrées en particulier à la production de soja (+ 63 %), de maïs (+ 1,5 %) et, dans une faible mesure, d'orge et de millet : "Thus the wheat and cotton producers transferred a substantial part of their surplus problem to the producers of the non basic crops, chiefly the feed grains... for which price supports were provided without restriction of production" (2).

La mesure dans laquelle cette transformation des problèmes d'excédents est intervenue apparaît dans le tableau 13, qui montre les changements absolus et relatifs que la production a subis par suite des modifications des surfaces cultivées et des rendements, de 1952 à 1960 (3). Quoique les surfaces affectées à la culture de tous les quota crops se soient réduites, seule la production totale de coton et de tabac (4) a fléchi, alors que celle de blé, de riz et d'arachides a continué à s'accroître. Il va de soi que l'augmentation de la production des non quota crops a, comme on l'a exposé ci-dessus, été bien plus forte, les surfaces affectées à leur culture s'étant agrandies au détriment des quota crops. La production de millet, d'orge, de soja et de maïs a accusé une progression particulièrement vigoureuse.

-
- (1) D'après des estimations de l'Agricultural Conservation Program Service des E.U., 7,95 millions d'acres ont été (1960) soustraits à la production des "quota crops" par le Conservation Reserve Program, en sorte que 22,2 millions d'acres seulement ont été affectés à une autre utilisation agricole.
- (2) G. SCHEPHERD et A. RICHARDS, "Effects of the Federal programs for corn and other grains as corn prices, feed grains production and livestock production". Iowa agric. home econ. exp. stat.res.bul. 459, août 1958, p. 282.
- (3) Afin de compenser l'incidence des fluctuations des récoltes, on a comparé dans chaque cas les moyennes des trois années 1951/53 et 1958/60.
- (4) On sait que pour le tabac (et les arachides) des "quotas" sont fixés chaque année parallèlement aux "allotments".

Il apparaît donc clairement qu'au total l'objectif, qui était de réduire la production au moyen de limitations de cultures et des mesures complémentaires s'y rattachant (voir tableau 4), n'a pas été atteint. Les progrès réalisés dans le domaine technique et en matière d'organisation, et se traduisant notamment par des rendements plus élevés, a neutralisé en grande partie les effets exercés sur la production par les limitations de surfaces. Il est certes concevable en théorie qu'une nouvelle réduction plus rigoureuse des surfaces cultivées permette d'obtenir un recul absolu de la production des produits affectés et une diminution des stocks. Le problème des excédents serait alors transféré à un degré encore plus considérable que jusqu'à présent, dans les secteurs concurrents d'utilisation du sol. Le tableau 17 montre qu'en dépit des limitations de cultures, les prêts consentis par la CCC sur les produits contingentés et les achats qu'elle a effectués depuis la guerre de Corée pour soutenir les prix se sont fortement accrus et qu'à cela sont venues encore s'ajouter les dépenses nécessaires pour soutenir les prix des autres produits dont la culture n'a pas été limitée, mais qui sont également soutenus. Parmi ceux-ci figure notamment le maïs, dont le soutien représente une dépense qui a considérablement augmenté même après la suppression des allotments, ce qui a obligé à adopter les programmes d'urgence de 1961 et 1962. Pour éviter que le problème des excédents ne gagne les produits concurrents à la suite de la limitation des surfaces, il a fallu, soit interdire l'utilisation des terres libérées sous d'autres formes, soit rendre attrayante la cessation d'exploitation de ces terres.

3.31.6 Les effets du programme de la Banque foncière (Soil Bank)

Les premiers efforts visant à limiter l'utilisation à d'autres fins de surfaces agricoles libérées ont été accomplis dans le cadre du Soil Conservation and Domestic Allotment Act de 1930, en vertu duquel la faculté de choisir des produits de remplacement a été restreinte ("plantes conservant la fertilité du sol"). Cette idée a été reprise sur une plus grande échelle au moyen de la Soil Bank de 1956, en premier lieu pour un an dans chaque cas (de 1956 à 1958) sous forme d'une limitation

possible, s'ajoutant aux "allotments" des surfaces cultivées en produits de base et, en second lieu, par la cessation pour une longue période de l'exploitation de surfaces arables, quel qu'en soit le mode d'utilisation agricole, ainsi que leur utilisation ultérieure sous une forme essentiellement non agricole (boisement). Le gouvernement fédéral accorda des versements compensatoires et des subventions au titre des mesures prises pour assurer la conservation du sol. On sait que la forme de cessation d'exploitation pour une courte période mentionnée en premier lieu correspondait à l'"acreage reserve program" de la Soil Bank, la forme de cessation d'exploitation pour une longue période, au "conservation reserve program"(1).

Le tableau 14 indique les surfaces (estimées) des diverses branches d'utilisation du sol qui ont été mises à la disposition de la Banque foncière sous l'une et l'autre forme. Il donne en même temps la part (estimée) de la production globale représentée par les divers produits dont la production a cessé. Il en ressort nettement qu'une proportion variant de 4,3 à 8,9 % de la S.A.U. totale, dans la mesure où elle a été affectée à la production des 59 principaux produits, a cessé d'être exploitée dans le cadre de la Soil Bank, la proportion étant de 4,1 à 18,7 % de la surface cultivée pour les produits de base. La part représentée par les divers produits dans le volume de production a été inférieure à celle correspondant au pourcentage de surface car, d'une façon générale, on a cessé l'exploitation des terres de moindre rendement. La production des produits de base a été réduite à concurrence de 13 % dans le cadre de l'"acreage reserve program" et la production totale à concurrence de 5 % dans le cadre du "conservation program" de longue durée.

Avec de tels ordres de grandeur, l'effet de ces formes de cessation d'exploitation de surfaces, ayant pour objet de contrôler la production, doit évidemment être considéré comme minime (2). C'est d'ailleurs certainement pour cette raison que le programme de 1958 a été rapporté (3). Toutefois, ces deux formes du Soil Bank Program offraient des

(1) Voir à ce sujet pp. 142 et ss. (2) A titre de comparaison, on ajoutera seulement que (1960) les stocks accumulés correspondaient, pour le blé, à la production de 65 millions d'acres, pour les céréales fourragères, à celle de 74 millions d'acres et pour le coton, à 8 millions d'acres. Soit au total 147 millions d'acres de "production excédentaire", à comparer aux 28,7 millions d'acres figurant dans la Soil Bank.

(3) Etant donné que, dans le cadre du Conservation Program, il pouvait être conclu des contrats de cessation d'exploitation d'une durée de dix ans au maximum, ce programme restera encore en vigueur jusqu'en 1968 inclusivement.

Tableau 14 : Limitation des surfaces cultivées et de la production dans le cadre de la Soil Bank, Etats-Unis 1956-1960

Produits	Surfaces cultivées en milliers d'acres					Limitation de la production en % de la productivité totale (1)				
	1956	1957	1958	1959	1960	1956	1957	1958	1959	1960
<u>Acreege Reservé (2)</u>										
Blé	5.670	12.783	5.289	-	-	2,7	18,4	8,0		
Maïs	5.316	5.233	6.658	-	-	3,3	9,6	13,0		
Coton	1.121	3.016	4.926	-	-	1,9	18,2	26,1		
Riz	28	242	174	-	-	0,9	14,0	13,5		
Tabac	33	80	111	-	-	1,1	5,6	7,9		
Arachides	44	- (3)	- (3)	-	-	0,8	(4)	(4)		
Total	12.212	21.354	17.158	-	-	2,5	12,5	13,2		
En % de la surface cultivée	8,2	18,7 ⁽⁵⁾	13,8 ⁽⁵⁾	4,1 ⁽⁵⁾	6,2 ⁽⁵⁾					
<u>Conservation Reservé (6)</u>										
Blé	-	497	776	2.330	3.183	-	1,0	1,2	4,1	5,6
Maïs	-	891	1.458	3.518	4.628	-	1,0	1,5	3,5	4,9
Coton	-	114	180	517	683	-	-	-	-	-
Arachides	-	39	61	113	132	-	-	-	-	-
Avoine	-	1.149	1.842	3.237	3.956	-	2,9	5,1	10,3	14,5
Orge	-	371	589	1.245	1.614	-	2,2	3,8	7,7	11,0
Soja	-	190	341	860	1.078	-	1,5	1,2	3,4	4,1
Millet	-	1.937	2.560	3.458	3.873	-	9,5	14,5	22,0	22,8
Plantes fourragères	-	447	868	3.659	4.959	-	0,6	1,2	5,3	7,0
Divers	-	997	1.536	4.040	-	-	-	-	-	-
Total	1.392	6.427	9.887	22.422	28.660	-	1,0	1,7	3,7	4,8
Total général	13.641	27.781	27.045	22.422	28.660					
En % de la S.A.U. (3)	4,3	8,7	8,4	7,0	8,9					

(1) Estimations de la production moyenne sur les surfaces de la Soil Bank, en % de la production intérieure totale. (2) Cessation pour une courte période de l'exploitation de terres qui servent à la production de produits de base (1956 à 1958). (3) En % de la S.A.U. pour les 59 principaux produits du sol. (4) Ne sont plus touchés par le programme. (5) Y compris cessation d'exploitation de terres destinées aux produits de base à l'intérieur de la "conservation reservé" (6) Cessation pour une longue période de l'exploitation de surfaces agricoles utiles. Source : USDA, "Agricultural statistics", Washington (D.C.), 1961, p. 449. R.P. CHRISTENSEN et R.O. AINES "Economics effects of acreage control programs in the 1960's Agr. Econ. Rep. n° 18, Washington (D.C.), octobre 1962.

moyens de limiter la production, qui ont été repris dans le cadre du Food and Agriculture Act de 1963 : il y était proposé d'accorder pour les surfaces soustraites à la culture des produits de base dans une mesure excédant le niveau prévu par la loi (allotments), des versements compensatoires (diversion payments) dès que ces surfaces auraient été mises en jachère, ou affectées à d'autres modes d'utilisation qui ne puissent engendrer de nouveaux problèmes d'excédents (1).

Certes, "acreage reserve" et "conservation reserve" visent le même objectif, à savoir limiter la production et l'offre, mais elles ont des effets et des conséquences accessoires très différents. Il est vrai qu'étant donné qu'elle agit à court terme, l'"acreage reserve" peut - si elle a été rendue assez efficace - contribuer à supprimer des stocks existants mais, comme elle est conclue sur une base annuelle, elle ne provoque pas d'ajustement structurel, en l'absence de corrections à long terme dans l'utilisation des moyens de production et dans la structure de la production. C'est l'inverse qui caractérise le "conservation reserve program"; considéré par les producteurs comme un moyen de modifier à long terme la structure et la production agricoles : les participants sont d'ordinaire des agriculteurs qui cherchent un emploi à plein temps dans l'industrie, ou à s'assurer un revenu foncier supplémentaire pour leurs vieux jours. Un nombre prédominant d'exploitations agricoles entières ont été offertes (2).

3.31.7 Essais de détermination de l'effet global

On a cherché jusqu'à présent, dans cette étude, à montrer les effets et les conséquences accessoires des limitations de cultures et des mesures complémentaires, tout en s'efforçant d'exposer comment s'opèrent les adaptations dans l'agriculture.

(1) Ont été autorisés : le tournesol, le sésame, le lin, le ricin, la sarrette, etc... "tant qu'ils ne seront pas produits avec des excédents", ou le boisement. En ce qui concerne le blé, on a estimé que si ce programme était accepté (ce qui n'a pas été le cas), et compte tenu des contrats en cours de la Soil Bank, 9,7 millions d'acres pourraient être ainsi soustraits à la production, ce qui correspondrait à quelque 22% de la surface probable cultivée en blé : USDA, "Wheat ..." op.cit. P.11.
(2) Voir à ce sujet, notamment : R.P. CHRISTENSEN et E.S. MICHA, "The conservation reserve of the soil bank in Maine. Effets in Aroostook, Faulkin and Kennebec counties" (USDA) Agr. Res.Ser. 123. Washington (D.C.), 1960. W.G. MACARTHUR, "The conservation reserve program in Georgia. Its effects in Piedmont and Coastal plain". (USDA) Agr. Econ. Res. Ser. 31 Washington (D.C.), 1961.

On a, il est vrai, laissé sans réponse la question des répercussions qui devraient se faire sentir dès que les méthodes appliquées de réduction de la production et de l'offre au moyen d'une limitation des surfaces soit totalement ou partiellement abandonnées. On ne peut répondre quantitativement à cette question qu'en ayant recours à un macromodèle économétrique. CROMARTY a mis au point un modèle de ce genre pour le blé de même que pour les céréales fourragères et les produits transformés (1). Comme il est impossible d'entrer ici dans les détails du macromodèle, nous nous contenterons de présenter les résultats de ces recherches. Ils sont résumés dans les tableaux 15 et 16. A cet égard, on examine trois mesures alternatives de la politique des prix agricoles sur le marché du blé (tableau 15) et quatre formes possibles de la politique des prix dans le secteur des céréales fourragères et des produits transformés (tableau 16), eu égard à leurs effets sur la production et les prix (2). Il est admis que les formes possibles de la politique des prix dans le secteur du blé prennent effet à partir de 1958, alors que pour les céréales fourragères et les produits transformés il a fallu choisir des dates de départ différentes. Comme il s'agit d'un modèle dynamique, les phases d'adaptation sont perceptibles à terme. Cela nous permet de les comparer aussi bien à chaque année de départ qu'à l'évolution effective (3) (tableau 15). Dans le détail, il convient de dire ceci :

(1) W. CROMARTY, "Predicting the impact of alternative Government programs in the wheat and feed livestock economies", Michigan State University. Tech. Bul. 286. East Lansing 1962. En outre : id. "An econometric model for United States agriculture", Journ. Stat. Assoc. tome 54 (1959) pp. 556-574. (2) Dans le tableau 16, deux formes seulement de politique des prix sont présentées. (3) La comparaison entre les rendements effectifs et les rendements estimés par CROMARTY appelle une remarque. Ces derniers ont été estimés sur la base de l'utilisation d'engrais et des indices météorologiques de STALLINGS. Comme le montrent nettement les tableaux 15 et 16, ils s'écartent très sensiblement des rendements réellement obtenus ce dont il faut tenir compte dans la comparaison entre évolution effective et estimée.

a) En ce qui concerne la production de blé (tableau 15), on a d'abord supposé que toutes les limitations de culture et mesures de soutien des prix du gouvernement fédéral sont supprimées (1), tandis que les stocks de la Commodity Credit Corporation restent inchangés. Il en résulterait, par comparaison avec 1957 et aussi par rapport à l'évolution effective, une forte diminution du prix à la production et de la valeur de cette dernière, tandis que son volume s'accroîtrait dans la proportion constatée effectivement : l'offre ne réagit que d'une manière extrêmement inélastique à des baisses de prix d'une telle ampleur et la demande de blé destiné à la consommation animale et humaine ne possède pas non plus une élasticité "suffisante" pour prévenir un recul de la valeur de la production.

En revanche, si l'on soutient le prix du blé en tant que céréale fourragère (3e hypothèse), on constate certes des changements dans le sens indiqué ci-dessus, mais la baisse du prix à la production et de la valeur de celle-ci est moins prononcée dès que le blé se substitue aux céréales fourragères dans la production transformée. Le volume de production dépasserait alors le niveau effectivement obtenu et il y aurait lieu de s'attendre également à des valeurs de production plus élevées.

La dernière alternative de politique des prix sur le marché américain du blé (3e hypothèse dans le tableau 15) accuserait des résultats "chaotiques". On suppose ici, comme en 2, que les limitations de culture et les mesures de soutien des prix disparaissent, mais aussi que la moitié des exportations provient, non de la production courante, mais des stocks de la CCC. Les prix à la production et la valeur de cette dernière tomberaient dans ce cas en 1961 à près de la moitié des niveaux de 1957, cependant que le volume de la production serait en forte régression après 1958.

Les divers hypothèses exprimées pour le marché du blé des Etats-Unis montrent qu'une disparition totale, ou même partielle, des mesures de soutien des prix et des limitations de culture en tant qu'instrument

(1) Pour plus de détails, se reporter à l'étude originale.

de la politique des revenus, ne provoquerait, même après une période d'adaptation de quatre années, ni réduction durable de la production, ni suppression des stocks existants. Quoique le modèle ne permette aucune conclusion sur l'évolution du revenu net, tout indique que les hypothèses exposées ici sont toutes liées à de larges pertes de revenu pour producteurs agricoles.

- b) Le tableau 16 donne les résultats quantitatifs de deux formes de la politique des prix dans le secteur des céréales fourragères et des produits transformés(1). La première suppose la suppression des limitations en vigueur de la culture et de la production, une réduction progressive des mesures de soutien des prix applicables aux céréales fourragères, mais elle ne prévoit pas de diminution des stocks de la CCC, ni des exportations, qui proviennent de la production courante. L'interdépendance étroite entre céréales et produits transformés a les résultats suivants (par rapport à 1957): une forte baisse des prix à la production des céréales fourragères entraîne une expansion vigoureuse de la demande de ces dernières, par suite de l'impulsion que le fléchissement de leur prix imprime à la production de viande bovine, de lait et d'oeufs. D'où, bien entendu, une baisse des prix à la production des produits transformés, qui, toutefois, ne représente qu'un phénomène d'ajustement à la baisse des prix des céréales fourragères. Une comparaison avec l'évolution effective (en 1) montre à quel point une telle politique des prix se répercuterait sur la valeur brute de la production des différentes branches et fait notamment apparaître l'ampleur du décalage dans la répartition des revenus au détriment des producteurs de céréales fourragères.

(1) A cet égard, la première hypothèse porte sur la même période que celle qui concerne le marché du blé, alors que la seconde, reproduite dans le tableau 16, comprend la période de 1956 à 1959: "An attempt was made to apply the consumptions to the same period as above, the 1958 bis 1961 crop years, but the model will not operate under such drastic change" (CROMARTY, op cit., p. 50).

La suppression de toutes les mesures de soutien des prix appliquées à ces dernières entraînerait des changements encore plus radicaux dans le même sens, le status quo étant simultanément maintenu sur le marché du blé et pour les stocks détenus par le gouvernement fédéral (en 3 dans le tableau 16). Enfin, des résultats chaotiques découleraient d'une réduction supplémentaire des stocks de la CCC, accompagnée d'une baisse de 20 cents par boisseau des prix de soutien du blé (1).

Les résultats qui ont été obtenus à l'aide du modèle de CROMARTY peuvent être interprétés dans le sens qu'un marché agricole livré à lui-même ne saurait aboutir à une solution satisfaisante du problème agricole posé à des économies hautement développées, lorsqu'on cherche en même temps à résoudre le problème des prix et des revenus, tout en évitant une surproduction tendancielle, ou effective et relative. Avant d'être en mesure de décrire les autres formes effectivement appliquées ou en discussion, d'un contrôle de la production aux Etats-Unis, il faut encore exposer brièvement d'autres effets accessoires de la limitation des surfaces sur l'agriculture ou l'économie nationale.

3.31.8 L'influence exercée sur les prix des terres

On peut s'attendre que l'institution et la réduction constante des "allotments" (2) se traduisent dans le prix des terres. En fait, ceux-ci ont monté de 68 % de 1950 à 1960, alors que l'indice des prix agricoles à la production fléchissait de 7,8 %, et que celui des prix des moyens de production progressait de 18,8 %. Le revenu par tête tiré uniquement de l'activité agricole n'a augmenté que de 27 %. Comme le droit de production est lié aux "allotments" et que la demande de surface agricole utile dotée de droits de production est stimulée par le

(1) Cela correspond à la troisième hypothèse de CROMARTY (qui n'est pas examinée de plus près ici), qui aboutit à une baisse du prix des céréales fourragères de 75 à 30 (1947/49 = 100) en 1956 par rapport à 1955, et à près de 0 en 1957. La quatrième forme d'utilisation du modèle de décision se borne à un test du modèle par rapport à la politique des prix effectivement appliquée sur le marché des céréales fourragères depuis 1961.

(2) Voir à ce sujet le tableau 7.

Tableau 15: Résultats de mesures alternatives de politique des prix sur le marché du blé, Etats-Unis, 1957 - 1961

Rubrique	Unité	1957		1958		1959		1960		1961	
		absolu	1957 = 100	absolu	1957 = 100	absolu	1957 = 100	absolu	1957 = 100	absolu	1957 = 100
Rendement	bush./acre	21,7	126,3	27,4	126,3	21,4	98,6	26,2	120,7	23,9	110,1
Surface de culture ensemencée	% (2)	23,8	106,7	25,4	106,7	26,9	113,0	27,0	113,4	30,0	126,0
Production	Mill. bush.	950,7	157,7	1457,4	157,7	1121,1	121,3	1357,3	146,8	1234,7	133,6
Prix à la production	Doll./bush.	1,93	90,7	1,75	90,7	1,76	91,2	1,74	90,1	1,83	94,8
Demande (3)	Mill. bush.	536,0	102,0	546,6	102,0	550,2	102,7	551,4	102,9	547,0	102,1
Demande sous forme de céréale fourragère	Mill. bush.	39,0	120,3	46,9	120,3	40,6	104,1	45,7	117,2	73,9	189,5
Valeur de la production (4)	Mill. Dollars	1839,1	138,7	2551,0	138,7	1984,7	107,9	2361,7	128,4	2259,5	122,9
2. En cas de suppression des "allotments" et du soutien des prix (5)											
Rendement	bush./acre	21,7	1957 = 100	estimé	1957 = 100	estimé	1957 = 100	estimé	1957 = 100	estimé	1957 = 100
Surface de culture ensemencée	% (2)	23,8	100,0(6)	21,7(6)	100,0(6)	19,8	91,2	19,9	91,7	20,1	92,6
Production	Mill. bush.	950,7	158,2	1.462	158,2	1.135	122,8	1.192	129,0	1.240	134,1
Prix à la production	Doll. bush.	1,93	59,6	1,15	59,6	1,29	66,8	1,37	71,0	1,34	69,4
Demande (3)	Mill. bush.	536,0	154,9	830	154,9	604	112,7	597	111,4	600	112,0
Demande sous forme de céréale fourragère	Mill. bush.	39,0	320,5	125	320,5	98	251,3	80	205,2	87	223,1
Valeur de la production (4)	Mill. Dollars	1839,1	91,4	1681,3	91,4	1464,2	79,6	1633,0	88,8	1661,6	90,3

3. En cas de suppression des allotments et du soutien des prix en tant que céréale fourragères (5)

Rendement	bush./acre	21,7	21,7(6)	100,0(6)	19,8	91,2	19,9	91,7	20,1	92,6
Surface de culture, ensemencée	% (2)	23,8	23,8(6)	100,0(6)	29,2	122,7	30,0	126,0	30,7	129,0
Production	Mill. bush.	950,7	1.462	158,2	1.253	135,5	1.295	140,0	1.339	144,9
Prix à la production	Doll./bush.	1,93	1,48	76,7	1,58	81,9	1,66	86,0	1,63	84,5
Demande (3)	Mill. bush.	536,0	580	108,2	577	107,7	542	101,1	544	101,5
Demande sous forme de céréale fourragère	Mill. bush.	39,0	275	705,1	250	641,0	232	594	238	610,0
Valeur de la production (4)	Mill. Dollars	1839,1	2163,8	117,7	1979,7	107,6	2149,7	116,9	2182,6	118,7

4. Même hypothèse qu'en 2, mais la moitié des exportations provient des stocks de la CCC (5)

Rendement	bush./acre	21,7	21,7(6)	100,0(6)	19,8	91,2	19,9	91,7	20,1	92,6
Surface de culture, ensemencée	% (2)	23,8	23,8(6)	100,0(6)	26,5	111,3	24,7	103,8	25,1	105,5
Production	Mill. bush.	950,7	1.462	158,2	1.139	123,2	1.064	115,1	1.093	118,2
Prix à la production	Dollar/bush.	1,93	1,17	60,6	0,96	49,7	1,00	51,8	0,98	50,8
Demande (3)	Mill. bush.	536,0	621	115,9	663	123,7	664	123,9	668	124,6
Demande sous forme de céréale fourragère	Mill. bush.	39,0	122	312,8	151	387,2	140	359,0	144	369,2
Valeur de la production (4)	Mill. Dollars	1839,1	1710,5	93,0	1093,4	59,4	1064,0	57,9	1071,1	58,2

(1) Les données s'écartent en partie de celles indiquées par CROMARTY - (2) En % de la surface cultivée en blé et céréales fourragères. - (3) Demande de blé pour la consommation humains, la transformation industrielle et la semence. - (4) Pour les détails v. texte. - (5) Prix moyen à la production multiplié par la production. - (6) Mêmes chiffres admis qu'en 1957.

Source: W. A. CROMARTY, Predicting the impact of alternative government programs on the wheat and feed livestock economies. "Mich. State Univ. Agric. Exp. Stat. Techn. Bul. 286" East Lansing 1962, pp. 44 ss. USDA "Wheat situation" diverses années.

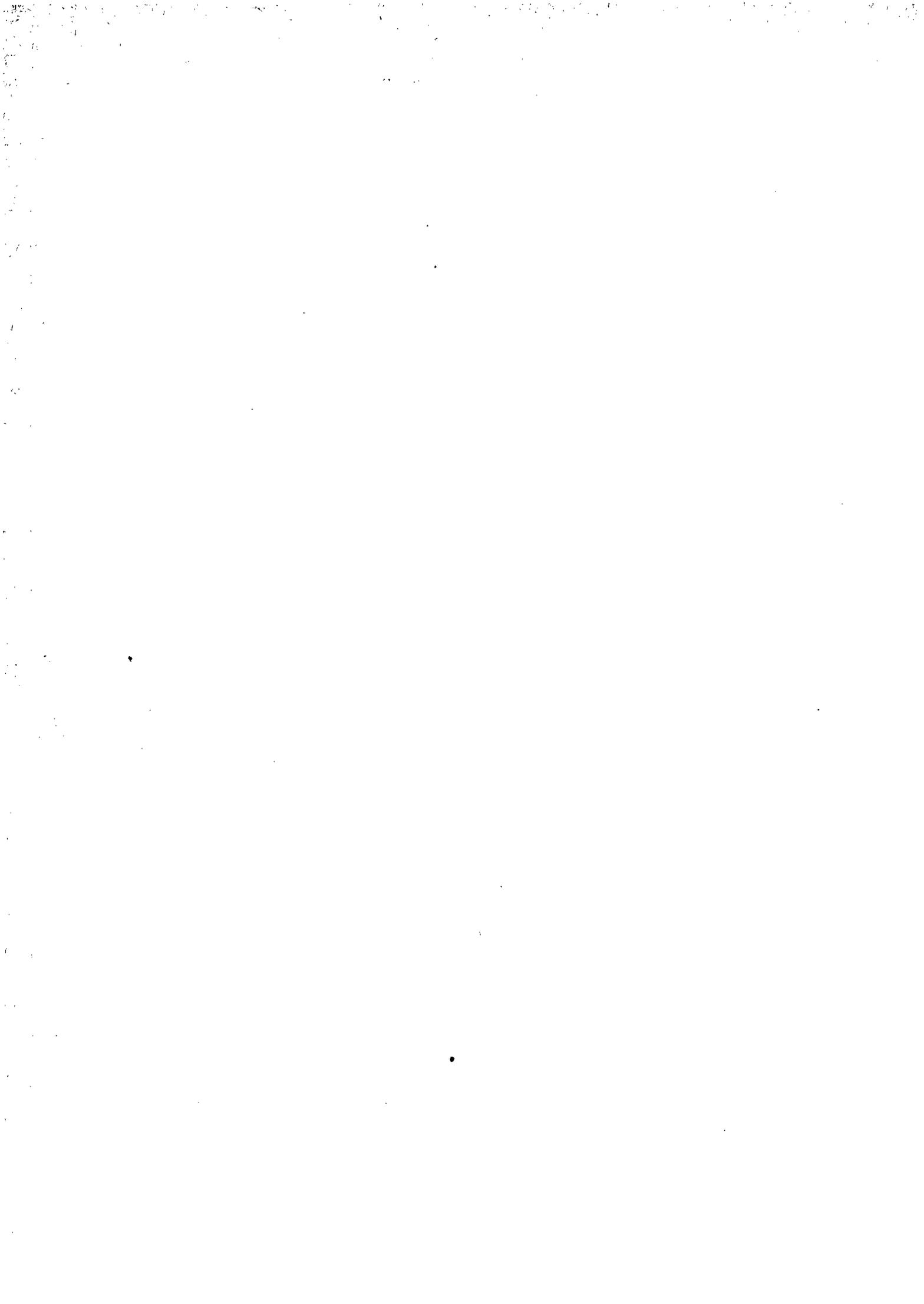


Tableau 16 : Résultats de mesures alternatives de politique des prix dans le secteur des céréales fourragères et des produits transformés
Etats-Unis, 1957 - 1961 et 1956 - 1959

Rubrique	Unité	1. Evolution effective du secteur des céréales fourragères et des produits transformés													
		1955		1956		1957		1958		1959		1960		1961	
		absolu	1957 = 100	absolu	1957 = 100	absolu	1957 = 100	absolu	1957 = 100	absolu	1957 = 100	absolu	1957 = 100	absolu	1957 = 100
Production de céréales fourragères	Mill.tons	120,8	91,2	119,3	90,1	132,4	100,0	144,1	108,8	149,6	113,0	155,6	117,5	140,6	106,2
Prix à la production des céréales fourragères	1947/49 = 100	78,0	111,4	77,3	110,4	70,0	100,0	65,2	93,1	65,3	93,3	62,2	88,8	62,4	89,1
Valeur de la production des céréales fourragères	1957 = 100	-	101,6	-	99,5	-	100,0	-	101,3	-	105,4	-	104,3	-	94,6
Demande de céréales fourragères	Mill.tons	97,7	86,2	106,9	94,3	113,4	100,0	123,4	108,8	130,5	115,1	133,2	117,5	136,7	120,5
Production de viande bovine (3)	Mrd.tons (3)	28,1	105,6	27,5	103,4	26,6	100,0	26,8	100,7	28,3	106,4	28,7	107,9	29,8	112,0
Prix à la production de la viande bovine	Doll/cwt (3)	15,6	90,7	14,9	86,6	17,2	100,0	23,1	134,4	23,9	139,0	20,4	118,6	20,2	117,4
Valeur de la production (4)	Mrd.Doll.	4,34	95,0	4,10	89,7	4,57	100,0	5,93	129,7	6,46	141,3	5,85	128,0	6,02	131,7
Production de lait de vache	Mrd.tons	122,9	98,6	124,9	100,2	124,7	100,0	123,2	98,8	122,0	97,8	122,9	98,6	125,3	100,5
Prix à la production du lait	Doll/cwt	3,89	94,4	4,03	97,8	4,12	100,0	4,07	98,8	4,11	99,7	4,17	101,2	4,23	102,7
Valeur de la production (4)	Mrd.Doll.	4,78	93,0	5,03	97,9	5,14	100,0	5,01	97,5	5,01	97,5	5,12	99,6	5,30	103,1
Production de porcs	Mrd.tons (3)	20,2	109,8	19,1	103,8	18,4	100,0	19,2	104,3	21,3	115,8	19,0	103,2	19,3	104,9
Prix à la production des porcs	Doll/cwt (3)	15,0	84,3	14,4	80,9	17,8	100,0	19,6	110,1	14,1	79,2	15,3	86,0	16,6	93,3
Valeur de la production (4)	Mrd.Doll.	3,03	92,7	2,74	83,8	3,27	100,0	3,77	115,3	3,00	91,7	2,91	89,0	3,20	97,9
Production d'oeufs	Mill. St.	59,5	97,5	61,1	100,1	61,0	100,0	61,6	101,0	63,3	103,7	61,5	100,8	61,8	101,3
Prix à la production des oeufs	cts/Dtzd.	39,5	110,0	39,3	109,5	35,9	100,0	38,5	107,3	31,4	87,5	36,0	100,3	35,5	98,9
Valeur de la production (4)	Mrd.Doll.	1,95	106,5	2,00	109,3	1,83	100,0	1,98	108,2	1,66	90,7	2,21	120,8	2,19	119,7

2. En cas de suppression des allotments et, en partie, du soutien des prix (4)

Production de céréales fourragères	Mill.tons					132,4	100,0	155,9	117,8	151,6	114,5	143,3	108,2	141,0	106,5
Prix à la production des céréales fourragères	1947/49 = 100					70,0	100,0	70,0	100,0	70,0	100,0	37,1	53,0	53,0	75,7
Valeur de la production des céréales fourragères	1957=100					-	100,0	-	117,8	-	114,5	-	57,3	-	80,6
Demande de céréales fourragères	Mill.tons					113,4	100,0	124,9	110,1	125,7	110,8	126,9	111,9	127,6	112,5
Production de viande bovine (3)	Mrd.tons(3)					26,6	100,0	28,7	107,9	31,6	118,8	35,0	131,6	35,7	134,2
Prix à la production de la viande bovine	Doll/cwt(3)					17,20	100,0	19,09	111,0	17,62	102,4	18,25	106,1	18,14	105,5
Valeur de la production (4)	Mrd.Doll.					4,57	100,0	5,48	120,0	5,56	121,7	6,39	139,8	6,48	141,8
Production de lait de vache	Mrd.tons					124,7	100,0	133,4	107,0	137,3	110,1	139,5	111,9	138,2	110,8
Prix à la production du lait	Doll/cwt					4,12	100,0	2,89	70,1	2,86	69,4	3,00	72,8	3,16	76,7
Valeur de la production (4)	Mrd.Doll.					5,14	100,0	3,86	75,1	3,93	76,5	4,19	81,5	4,37	85,0
Production de porcs	Mrd.tons(3)					18,4	100,0	18,0	97,8	19,2	104,3	18,0	97,8	18,6	101,1
Prix à la production des porcs	Doll/cwt(3)					17,80	100,0	12,77	71,7	11,46	64,4	12,96	72,8	14,97	84,1
Valeur de la production (4)	Mrd.Doll.					3,27	100,0	2,29	70,0	2,20	67,3	2,33	71,3	2,78	85,0
Production d'oeufs	Mill.St.					60,0	100,0	75,4	125,6	68,8	112,8	57,7	94,6	62,8	102,9
Prix à la production des oeufs	cts/Dtzd.					35,9	100,0	33,1	92,2	30,4	84,7	24,0	66,9	27,0	75,2
Valeur de la production (4)	Mrd.Doll.					1,83	100,0	2,08	113,7	1,74	95,1	1,15	62,8	1,41	77,0

3. En cas de suppression totale du soutien des prix (4)

Production de céréales fourragères	Mill.tons	120,8	100,0	130,2	107,8	124,4	103,0	138,8	114,9	129,4	107,1				
Prix à la production des céréales fourragères	1947/49 = 100	78,0	100,0	55,3	70,9	61,3	78,6	42,0	53,8	63,8	81,8				
Valeur de la production des céréales fourragères	1957 = 100	-	100,0	-	76,4	-	81,0	-	61,8	-	87,6				
Demande de céréales fourragères	Mill.tons	97,7	100,0	123,9	126,8	124,8	127,7	127,3	130,3	130,4	133,5				
Production de viande bovine (3)	Mrd.tons(3)	28,1	100,0	27,9	99,2	29,0	103,2	29,8	106,0	33,5	119,2				
Prix à la production de la viande bovine	Doll/cwt(3)	15,60	100,0	17,67	113,3	17,79	114,0	16,01	102,6	18,87	121,0				
Valeur de la production (4)	Mrd.Doll.	4,34	100,0	4,93	113,6	5,16	118,9	4,77	109,9	6,32	145,6				
Production de lait de vache	Mrd.tons	122,9	100,0	122,4	99,6	119,6	97,3	126,0	102,5	124,0	100,9				
Prix à la production du lait	Doll/cwt	3,89	100,0	4,84	124,4	5,83	149,8	4,66	119,8	5,34	137,2				
Valeur à la production (4)	Mrd.Doll.	4,78	100,0	5,92	123,7	6,97	145,7	5,87	122,7	6,62	138,4				
Production de porcs	Mrd.tons(3)	20,2	100,0	16,81	83,2	16,71	82,7	17,20	85,1	16,9	83,7				
Prix à la production des porcs	Doll/cwt(3)	15,00	100,0	12,75	85,0	12,18	81,2	11,08	74,0	12,47	83,1				
Valeur de la production (4)	Mrd.Doll.	3,03	100,0	2,14	70,6	2,04	67,3	1,91	63,0	2,11	69,6				
Production d'oeufs	Mill.St.	59,5	100,0	59,9	93,9	58,4	98,1	51,9	87,2	63,9	107,4				
Prix à la production des oeufs	cts/Dtzd.	39,5	100,0	23,0	58,2	23,2	58,7	20,5	51,9	27,6	69,9				
Valeur de la production (4)	Mrd.Doll.	1,95	100,0	1,07	54,9	1,13	57,9	0,89	45,6	1,47	75,4				

(1) Les données s'accroissent en partie de celles (parfois provisoires) de CROMBART. - (2) Utilisation comme semence, consommation animale et humaine, consommation industrielle. - (3) Poids vif. - (4) Pour les détails, texte. - (5) Production totale multipliée par le prix à la production par unité de poids.
Source : W.A. CROMBART, Predicting the impact of alternative government programs on the wheat and feed-livestock economies. Mich. State Univ. Agric. Exp. Stat. Techn. Bul. 276. East Lansing 1962. USDA, "Feed situation", diverses années. USDA, "Wheat situation", diverses années. - USDA, "Demand and price situation", diverses années. - USDA, "Poultry and egg situation" diverses années.

progrès technique et les revendications croissantes concernant le revenu, la valeur de ces "allotments" est capitalisée dans celle du sol (1). Les "allotments" contribuent par conséquent directement à élever la valeur des terres (2) et partant, surtout pour les exploitations forcées de prendre à ferme tout ou partie des terres à cultiver à augmenter les coûts de production : la répartition du revenu entre les facteurs de production s'en trouve modifiée.

Enfin, on signalera encore les effets accessoires exercés sur les domaines non agricoles. Les limitations effectives de la production impliquent naturellement des limitations du volume des moyens de production et des produits, dont les effets doivent nécessairement être ressentis par les fabricants de moyens de production agricoles, de même que par ceux qui transforment et distribuent des produits agricoles, et ce avant tout en ce qui concerne l'utilisation des capacités (3). Comme le stockage effectué pour soutenir les prix bénéficie de l'appui financier du gouvernement, la suppression de ce dernier causerait également des pertes dans ces secteurs.

3.32 Effets et conséquences secondaires des différenciations de prix et de produits

Les conditions et les formes des différenciations entre les prix et entre les produits ont été exposées dans la partie théorique. On se contentera donc ci-après de passer en revue les effets et les conséquences accessoires de ces mesures, pour autant qu'ils ont pu être vérifiés de façon empirique. A cet égard, les formes et les champs d'application suivants seront examinés :

- (1) A côté des raisons générales (progrès technique et revendications croissantes concernant le revenu). G. SHEPHERD ("Appraisal of the Federal feed grains programs", op cit., pp. 360 s.s.) mentionne encore le risque d'inflation et la confiance dans l'efficacité à long terme des mesures de soutien des prix appliquées par le gouvernement.
- (2) J.L. MAIER et W.L. GIBSON indiquent par exemple ("The sale value of fluecured tobacco allotments". Va. Agr. Exp. Stat. Techn. Bul. 148. avril 1960) que dans certaines régions de la Virginie, en 1957, le prix de vente d'un acre de terre à tabac doté de droits de production atteignait 1.673 dollars (1954 : 962), alors que l'acre de terre arable sans droits de production n'était payé que 22,75 dollars. 55 % du prix de vente d'une ferme ont été payés uniquement pour le droit de production sous forme d'"allotments".
- (3) cf. P. SCHERTZ et E.Y. LEARN, "Administrative controls on quantities marketed in the feed-livestock economy", op.cit. p.13-14 et la bibliographie donnée par eux.

- a) Différenciation des produits et des prix dans le cadre des "marketing agreements" et "marketing orders";
- b) Fractionnement du marché pour le tabac et les arachides dans le cadre des AAA de 1949 et suivants, telle qu'il a été réalisé aux Etats-Unis après la seconde guerre mondiale;
- c) Fractionnement du marché pour le blé, telle qu'il était prévu dans le cadre du Food and Agriculture Act de 1962.

On sait que les "marketing agreements" et les "marketing orders" sont des engagements légaux librement (agreements) ou obligatoirement (orders) contractés entre producteurs, entreprises de commercialisation et les gouvernements (fédéral ou des Etats), afin de créer pour les "non basic crops"(1), qui n'avaient pas été dotés de mesures spéciales dans la législation agricole générale, des conditions de commercialisation qui devaient être "avantageuses" pour ceux qui cultivent ces produits. C'est plus ou moins dans les mêmes termes que sont libellés les exposés des motifs des lois-cadres relatives aux "marketing agreements" et aux "marketing orders" qui sont adoptés par le gouvernement fédéral et par les Etats (2). Ces lois-cadres autorisent à établir des contrats qui peuvent prévoir, soit des limitations quantitatives (volume control), soit des différenciations de prix (quality control), comme dans les lois fédérales par exemple; d'autre part, les divers Etats ont créé des possibilités pour faciliter et promouvoir l'écoulement de ces produits à l'aide de mesures appropriées. Une fixation des prix n'est autorisée que pour le lait et les produits laitiers. La ratification, par le ministre de l'agriculture de la fédération ou des Etats, des nouvelles lois à édicter pour les divers produits dépend de certaines conditions préalables, parmi lesquelles nous nous contenterons de mentionner ici l'approbation de la majorité des producteurs (3).

Le tableau 17 donne, pour la période de 1933 à 1954, la liste des "marketing agreements" et "marketing orders" qui ont pris effet sur le plan fédéral. Il apparaît que des contrats de cette nature ont été conclus dans une

(1) Certains Etats admettent aussi des "agreements" et des "orders" pour les "basic crops".

(2) Pour détails complémentaires, voir : S. HOOS, op cit. et surtout la bibliographie y mentionnée.

(3) Pour de plus amples détails, voir : S. HOOS, op cit., pp. 322 et ss.

mesure croissante pour le lait et les produits laitiers, les fruits, les légumes et les pommes de terre et de moins en moins fréquemment pour les autres produits.

Les lois mentionnées dans le tableau 17 ont recours, soit à la limitation quantitative de l'offre, soit à la différenciation des produits. En outre, une série d'Etats ont édicté des lois, qui, parallèlement à la limitation quantitative et à la différenciation des produits (à l'aide de prescriptions relatives à la qualité), autorisent aussi la publicité et la recherche en vue d'encourager la vente ainsi que l'amélioration de la production et de la transformation. Mais, aux fins de notre étude, des mesures de restriction de la production et de l'offre seules les mesures de limitation de la production (volume control) et de différenciation des prix importent. En ce qui concerne les secondes, l'organisation du marché du lait joue un rôle particulier, dont les effets et les conséquences accessoires seront étudiés séparément.

Etant donné, d'une part, la multiplicité des produits et, de l'autre, les différences d'application et d'organisation, il n'est pas possible non plus de porter un jugement uniforme sur les effets éventuels de limitation de la production et de l'offre (1). Parmi les "marketing agreements" en général et ceux qui sont conçus principalement aux fins de limiter l'offre ou de différencier les prix et les produits, un grand nombre ont cessé d'être appliqués, après avoir été en vigueur pendant peu de temps. On peut en déduire qu'ils n'avaient pas répondu aux espoirs placés en eux. D'autres, en revanche, dont l'objectif est plus limité, sont en vigueur depuis plusieurs décennies.

Les raisons de l'échec de nombreuses tentatives peuvent être déduites directement de la section 2.6 :

1. Conjugués avec des différenciations de prix, les contrôles de l'offre ne peuvent agir efficacement que s'il est possible de contrôler effectivement l'offre globale sur tous les marchés

(1) S. HOOS, op.cit. p. 322. Voir en outre, en ce qui concerne l'efficacité des marketing agreements pour les pommes de terre : R.W. GRAY, V.L. SORENSON et W.W. COCHRANE, "An economic analysis of the impact of government programs on the potato industry of the United States" Univ. Minn. Agric. Exp. Stat. Publ. n° 42, juin 1954, pp 145-171.

Tableau 17 : Marketing Agreements et Marketing Orders sur le plan fédéral, Etats-Unis, 1933 - 1954

Marketing Agreements ou Marketing Orders concernant

Campagne	lait			fruits et légumes					Autres produits (2)
	lait de con- somma- tion	pro- duits lai- tiers	total	fruits frais et en con- serve	fruits secs (1)	pommes de terre	autres légumes	total	
1933/4	30	2	32	8	1	-	-	9	11
1934/5	51	2	53	12	4	1	4	21	5
1935/6	43	2	45	7	3	1	3	14	2
1936/7	29	2	31	3	2	-	3	8	2
1937/8	25	2	27	4	2	3	6	15	2
1938/9	27	2	29	5	3	-	7	15	2
1939/40	31	2	33	7	2	-	6	15	2
1940/1	28	2	30	9	2	-	5	16	1
1941/2	29	1	30	11	2	2	4	19	1
1942/3	27	1	28	12	2	4	4	22	1
1943/4	25	1	26	12	2	4	4	22	1
1944/5	25	1	26	12	2	4	4	22	1
1945/6	29	1	30	12	1	4	2	19	1
1946/7	30	1	31	12	1	4	1	18	1
1947/8	32	-	32	12	1	4	1	18	1
1948/9	30	-	30	12	1	7	1	21	1
1949/50	37	-	37	12	6	8	1	27	1
1950/1	41	-	41	12	7	10	1	20	1
1951/2	46	-	46	12	7	8	1	28	2
1952/3	49	-	49	10	7	7	1	25	2
1953/4	49	-	49	12	6	7	1	26	2

(1) Y compris le houblon et les noix

(2) Blé, tabac, arachides, riz, etc...

Source : D.M. RUBEL et B.A. HOLT, "Marketing agreements" dans : USDA, "Marketing, 1954 Yearbook of agriculture". Washington, (D.C.) 1954, p. 357

partiels en cause. Ils ne sauraient par conséquent, en général, se substituer à l'ajustement indispensable et ne peuvent que le retarder. A long terme, ils ont fréquemment pour effet de favoriser la production dans des lieux concurrents (1).

2. Plus la production est concentrée sur le plan régional, plus la différenciation des produits peut être poussée (oranges fraîches et jus d'orange, surgelés ou en boîtes); d'autre part, plus les processus d'ajustement sont étalés dans le temps (arboriculture) et plus les objectifs visés sont modestes (en ce qui concerne la différenciation des prix), plus il y a chances de réaliser les fins de la politique des prix et des revenus.

On voit ainsi apparaître nettement les limites qui sont imposées à une application générale de la différenciation des produits tendant à réduire volontairement la production ou l'offre : lorsque les contrats ne peuvent être exécutés que dans une mesure limitée sur le plan régional, ils favorisent l'expansion de la production en dehors des régions visées par ces contrats (2) et créent ainsi de nouveaux risques de surproduction. Qui plus est, si les contrats ne permettent de contrôler que de faibles parties de l'offre globale, l'influence qu'ils exercent sur les prix et les revenus est également réduite.

L'expérience faite avec les "marketing agreements" et les "marketing orders" américains confirme que les différenciations de produits et de prix ne sont efficaces qu'à l'égard de certains produits. HOOS (3) indique à quelles conditions ceux-ci doivent répondre, à savoir : il faut que la demande permette de différencier la consommation, que les parties aux contrats aient des intérêts autant que possible identiques que la production du bien en cause soit concentrée dans toute la mesure possible sur le plan régional et que les conditions de production et de vente n'accusent, dans la région considérée, que des différences minimales; il faut encore que l'élasticité des produits de substitution soit de faible ampleur et, enfin, il est nécessaire de disposer d'un excellent appareil administratif, les coopératives étant susceptibles de jouer un rôle particulier à cet égard.

(1) R.W. GRAY, op. cit. pp. 165 et ss.

(2) Ibid. pp. 162-163

(3) S. HOOS, op. cit. pp. 325 et ss.

3.32.1 Le lait et les Produits Laitiers

Les "marketing orders" afférents au lait et aux produits laitiers représentent une forme de différenciation des produits et des prix qui cherche à limiter l'offre sur un marché partiel, afin d'y atteindre des objectifs de prix déterminés (1). Ils ne sont pas un moyen permettant de contrôler directement l'offre ou la production dans le secteur laitier, car ils ne portent que sur un secteur partiel du marché du lait (le lait de consommation). Sur ce marché, on fixe généralement un prix minimum à la production (2) dont le montant est fonction du prix des aliments du bétail et d'autres facteurs économiquement importants pour la production du lait. On cherche à obtenir le prix minimum à la production en procédant, suivant les divers modes d'utilisation du lait (lait frais et produits laitiers) à une répartition telle qu'un prix déterminé puisse être atteint sur les marchés du lait frais et celles provenant de la transformation industrielle du lait sont mises en "pool". Comme on peut le constater, l'organisation du marché laitier aux Etats-Unis (et dans de nombreux pays européens) vise essentiellement à assurer aux producteurs des prix déterminés relativement constants, plutôt qu'à réduire l'offre globale de lait. Etant donné que le lait frais ne se conserve guère, et qu'en outre la production laitière est soumise à de fortes fluctuations saisonnières, de sorte qu'en général les producteurs sont continuellement défavorisés, au point de vue de la concurrence, par rapport au secteur de la production et de la transformation, un approvisionnement en lait relativement ininterrompu d'une part et des prix assez stables (pour les producteurs et les consommateurs) d'autre part, ne peuvent être obtenus qu'au moyen d'une limitation quantitative de l'offre sur le marché du lait frais. Une limitation quantitative de la production ou de l'offre globale de lait n'est ni obtenue ni recherchée par là.

1) D.A. CLARK, "Fluid milk price control in California", Univ. Cal. Agric. Exp. Stat. Berkeley, juin 1955.

2) Les organisations du marché laitier appliquées dans les divers Etats s'écartent à certains égards de ce principe; par exemple, elles permettent parfois la fixation du prix de consommation.

3.32.2 Le tabac et les arachides

Les lois en vigueur au cours des années '50 relativement aux "allotment crops" (l'AAA de 1949 et les suivantes) comportaient, pour le tabac et les arachides, l'obligation non seulement de limiter les surfaces cultivées (1) mais aussi de fixer les contingents annuels de vente. On sait que ces dispositions n'étaient applicables que d'une manière facultative au blé, au coton et au riz, lorsque la production menaçait d'excéder la demande à raison d'un pourcentage fixé par la loi. En pareil cas, les producteurs touchaient les prix de soutien uniquement sur les quantités correspondant aux contingents individuels. Si les producteurs vendent des quantités qui dépassent ces derniers, ils sont passibles de lourdes pénalités. Les seules différences existant sur les contingents prévus pour le tabac et les arachides d'une part, résident dans le fait que les premiers sont obligatoires, tandis que les seconds doivent d'abord être approuvés par la majorité des producteurs quand la production intérieure excède la demande dans les proportions fixées par la loi. Comme on l'a déjà indiqué, c'était le cas en 1950 pour le blé le riz et le coton, depuis 1955 pour le riz. Quant au tabac et aux arachides, des contingents n'ont cessé de leur être appliqués depuis 1950. Mais les limitations individuelles de surfaces ont été édictées en même temps pour ces deux produits.

Comme le montre le tableau 18, les terres cultivées en tabac et en arachides sont restées inférieures aux surfaces prescrites légalement au cours de la quasi-totalité des années. Toutefois, l'augmentation parfois considérable des rendements a obligé à réduire de plus en plus les surfaces cultivées. Le principe du fractionnement du marché, tel qu'il a été mis en oeuvre en versant des prix plus élevés sur les quantités contingentées et en infligeant simultanément des amendes sur les quantités produites au-delà, a été si efficace dans les deux cas qu'on est parvenu à stabiliser, et parfois même à réduire la production de tabac et d'arachides.

(1) Voir section 3.12.12.

Tableau 18

"Allotment", surfaces cultivées, rendements, production et stocks concernant le tabac et les arachides
 États-Unis, 1950 - 1960

Année	Tabac										Arachides				
	"Burley type 31"					"Flue cured types 11-14"									
	Allotment 1.000 acres	Surface cultivée 1.000 acres	Rendement pounds	Production Mill. pounds	Stocks Mill. pounds	Allotment 1.000 acres	Surface cultivée 1.000 acres	Rendement pounds	Production Mill. pounds	Stocks Mill. pounds	Allotment 1.000 acres	Surface cultivée 1.000 acres	Rendement pounds	Production Mill. pounds	Stocks Mill. pounds
1950	418	408,3	1.222	499,0	1.000,4	969	958,4	1.312	1.257,3	1.484,5	2.200	2.262	900	2.035,3	-
1951	472	456,1	1.352	616,5	981,3	1.119	1.113,1	1.304	1.452,0	1.557,5	1.889	1.982	837	1.658,9	124,2
1952	475	463,5	1.403	650,1	1.061,2	1.127	1.111,3	1.229	1.365,3	1.730,8	1.706	1.443	940	1.355,8	239,8
1953	433	419,7	1.345	564,4	1.163,4	1.045	1.021,8	1.245	1.272,2	1.859,9	1.678	1.515	1.039	1.574,2	233,1
1954	399	420,0	1.586	667,5	1.198,2	1.053	1.042,2	1.261	1.314,4	1.915,1	1.610	1.387	727	1.008,5	80,7
1955	309	310,6	1.513	470,0	1.346,7	1.077	990,7	1.497	1.483,0	2.056,6	1.689	1.669	928	1.548,0	5,2
1956	309	309,8	1.635	506,4	1.298,8	888	875,3	1.625	1.422,6	2.258,3	1.650	1.385	1.161	1.607,8	113,6
1957	309	306,6	1.592	488,1	1.294,7	711	662,7	1.471	975,0	2.511,3	1.611	1.481	970	1.435,9	60,6
1958	309	297,1	1.567	465,5	1.276,5	712	639,4	1.691	1.081,0	2.308,1	1.612	1.523	1.205	1.835,8	46,9
1959	309	301,0	1.669	502,3	1.224,3	713	693,3	1.559	1.080,0	2.210,4	1.612	1.450	1.097	1.590,8	68,7
1960	309	295,7	1.639	484,7	1.191,4	713	691,8	1.808	1.250,6	2.106,1	1.612	1.408	1.259	1.772,8	7,2

(1) Surfaces récoltées

Source : USDA, Agricultural statistics, Washington (D.C.), diverses années.

De plus, notamment en ce qui concerne ces derniers, les stocks ont pu être diminués d'une façon continue. La stabilisation de la production a permis de stabiliser les prix à la production et les revenus des producteurs (1). JOHNSON a pu constater une stabilisation prononcée du marché du tabac dans son ensemble qui a permis de freiner dans une large mesure l'incertitude et la spéculation de même que l'exploitation abusive des conditions régnant sur le marché (par l'industrie de transformation)(2). Ces effets ont été à leur tour sensiblement favorisés par la possibilité de contrôler efficacement les marchés des arachides et du tabac dans l'industrie de transformation (3).

Les effets exercés sur les produits concurrents, sur les prix des terres et des rentes foncières, sur les revenus et leur répartition, ainsi que sur l'adaptation géographique de la production (4) ont correspondu à ceux qui ont déjà été mentionnés lorsqu'on a examiné les effets accessoires des limitations de cultures réalisées au moyen des "allotments" (5).

3.32.3 Blé

Le même principe de fractionnement du marché en un compartiment destiné aux quantités contingentées bénéficiant des mesures de soutien des prix en un compartiment secondaire, dont le niveau des prix correspondrait à celui du marché libre, pour les quantités en excédant des contingents a été proposé également aux Etats-Unis pour le marché du blé. Ce programme repose tout d'abord sur la fixation d'une surface nationale cultivée de 49.5 millions d'acres. Le contingent national devait être déterminé par la demande escomptée, compte tenu des importations et des exportations et de la situation des stocks, puis réparti entre les producteurs individuels conformément à l'évolution historique de la

(1) Cf. G.L. JOHNSON, "Burley tobacco control program". Kent. Agric. Exp. Stat. Bul. 580.

(2) G.L. JOHNSON, op.cit. p. 23.

(3) "La limitation de la production de tabac a encore été soutenue en 1956 et 1958 par l'"acréage réserve program". D'après les estimations de l'U.S.D.A., la production a été affectée par ces mesures à concurrence de 1,1 % en 1956, de 5,6 % en 1957 et de 7,9 % en 1958.

(4) Depuis 1961, les contingents de vente afférents au tabac sont transformables dans une mesure limitée. L'ajustement régional conformément à la loi des coûts comparés s'en trouve facilité.

(5) cf. Section 3.3.

production. Les quantités livrées dans la limite des contingents seraient assurées d'un prix de soutien de 2 dollars par boisseau; pour la quantité excédant le contingent, mais encore produite sur la surface autorisée (allotment) et vendue, il serait payé un prix (inférieur) de 1,30 dollar, se situant à peu près au niveau du marché mondial. Les producteurs dont la culture dépasserait la surface autorisée (allotment) non seulement se verraient infliger une lourde amende, mais en outre, ne bénéficieraient pas des prix de soutien pour la quantité contingentée. Par ailleurs, des versements contradictoires seraient accordées aux producteurs s'ils réduisaient leurs surfaces cultivées dans une plus large mesure que ne l'exigeraient les "allotments" (1). Le référendum des producteurs sur l'adoption du programme a toutefois conduit à son rejet.

Rigoureusement parlant, ce programme représente un fractionnement du marché en trois compartiments, l'un pour la quantité contingentée, qui bénéficie du prix maximum, un autre pour la quantité excédant la précédente mais encore produite sur la surface d'allotment, et le troisième pour la quantité qui, en cas de dépassement des "allotments", obtiendrait un prix correspondant à celui du second compartiment, déduction faite des amendes.

On s'attendait que ce programme se traduise par une réduction sensible de la production de blé aux Etats-Unis, notamment grâce à la limitation légale de la culture de cette céréale, obtenue en infligeant des amendes et aussi à la possibilité de soustraire à la production des terres comprises dans les "allotments", moyennant des versements compensatoires. Comme l'utilisation agricole des surfaces en cause devait être limitée sensiblement à raison de quelque 6,5 millions d'acres, seules les terres libérées, du fait de la limitation renforcée des surfaces par rapport à la période précédente, soit quelque 7 millions d'acres, auraient pu être affectées à d'autres cultures (céréales fourragères en particulier).

(1) cf. USDA, "The wheat program for 1964. An economic analysis", Washington, D.C., 1958.

A l'échelon du consommateur, l'homogénéité du produit blé interdit naturellement toute différenciation du prix correspondant à celle qui existe à la production : on ne peut obtenir qu'un prix uniforme. Il s'ensuit que les différences de prix concentrés au producteur selon le volume de la production ne peuvent être assurées que par des versements compensatoires ou des prélèvements, voire les deux. Il faudrait donc créer le cadre administratif nécessaire pour cela.

L'exposé de ces derniers projets, qui ont été rejetés par le référendum du printemps 1963, montre l'ampleur, la complexité et surtout le caractère onéreux des mesures auxquelles il faut avoir recours pour se débarrasser d'excédents si importants. Il apparaît aussi, à cet égard, qu'il est nécessaire de faire de plus en plus le sacrifice de renoncer à toute utilisation agricole des terres de culture - ce qui oblige à accorder des versements compensatoires correspondants - lorsqu'un secteur de production tel que celui des céréales aux E.U., qui représente le principal mode d'utilisation des terres, vient à se développer plus fortement que la demande. Etant donné que, dans ce cas, toute limitation de la production et de l'offre, quelle qu'en soit la forme, entraîne nécessairement la libération de larges surfaces, toute autre utilisation se traduira toujours par un transfert du problème des excédents à d'autres secteurs concurrents pour l'utilisation des terres. La seule possibilité qui s'offre alors consiste à accorder des indemnités pour compenser la cessation d'exploitation des terres, ou bien à instituer un contrôle de la production englobant les principales branches d'utilisation du sol, du genre de celui que COCHRANE a proposé. La voie passant par la libre formation des prix sur le marché reste fermée, parce qu'avec le problème des excédents il faut encore résoudre celui du revenu. Ces ordres de grandeur permettent de comprendre qu'un contrôle de la production et de l'offre peut être pleinement efficace lorsqu'il s'agit de secteurs de la production qui portent seulement sur de faibles surfaces (betteraves et canne à sucre, tabac, etc.) de sorte que le problème du transfert des excédents ne se pose pour ainsi dire pas.

3.33 Effets et conséquences accessoires du système pur des contingents de vente sans différenciation des prix (marketing quota)

Comme on l'a remarqué dans le tableau 4, la méthode des contingents de vente fait partie intégrante, aux Etats-Unis, des principales bases légales sur lesquelles repose la limitation de la production, à savoir :

- a) En tant qu'élément facultatif dans l'application des limitations de la production afférentes aux produits de base (sauf les arachides et le tabac) telles qu'elles ont été fixées dans l'Agricultural Adjustment Act de 1938 et les suivants;
- b) En tant qu'élément obligatoire des législations correspondantes sur les arachides et le tabac, dans le cadre de l'AAA de 1949 et des suivants;
- c) En tant qu'élément obligatoire de lois spéciales comme le Bankhead Act de 1934 (coton), le Kerr-Smith Act de 1934 (tabac) et le Jones-Costigan Act de 1934 (betteraves et canne à sucre) ainsi que des lois suivantes;
- d) En tant qu'élément central des projets de refonte des législations américaines, tels qu'ils ont été formulés par W.W. COCHRANE (1).

Abstraction faite des projets de COCHRANE mentionnés en dernier lieu et du Jones-Costigan Act, qui vise à réaliser une limitation quantitative de l'offre des betteraves sucrières et de canne à sucre, toutes les autres mesures mentionnées a) et c) consistent à prévoir des contingents en complément à la différenciation des produits et des prix. Etant donné que la structure agricole se rapproche beaucoup du modèle de la concurrence parfaite ainsi qu'on l'a déjà exposé au début, les différenciations de pays et de prix en vue d'améliorer les prix et les revenus ne peuvent être pleinement efficaces qu'au moyen d'une limitation autoritaire et contrôlée des ventes sur un marché partiel, afin qu'un prix supérieur à celui du marché différencié puisse y être obtenu. C'est dire qu'au point de vue de notre étude, les méthodes de restriction de l'offre mentionnées ici doivent être traitées parmi les méthodes de

(1) Cf. surtout W.W. COCHRANE, "Farm prices - myth and reality" Minnesota 1958, de même que les sections 3.33.2 et suivantes.

différenciation des produits et des prix. C'est pour cette raison que la présente section se borne à traiter du système des contingents appliqué aux betteraves sucrières, tandis que celui qui se rattache aux différenciations de produits et de prix a été étudié dans la section précédente. Les propositions de COCHRANE relatives à un contrôle total de l'offre agricole seront examinées ensuite séparément à cause de leur caractère général et encore hypothétique.

Les considérations théoriques relatives aux effets et aux conséquences accessoires ont déjà été exposées dans la section 2.2 et dans les sections suivantes. Dans le présent cas, où elles sont appliquées au marché américain du sucre, il n'y a pas de divergences particulières, si bien qu'on peut renvoyer à ses considérations théoriques, eu égard au cas limite du monopole pur.

3.33.1 La limitation de la production du sucre

Les mesures destinées à contrôler l'offre

Le contrôle de l'offre sur les marchés de la betterave sucrière et de la canne à sucre aux Etats-Unis (1) ne diffère pas en principe des réglementations instituées sur les principaux marchés européens du sucre (2). C'est pourquoi on se bornera à l'essentiel de l'exposé ci-après.

Le fait essentiel à considérer avant tout, c'est que les Etats-Unis couvraient et couvrent encore aujourd'hui une partie considérable de leurs besoins intérieurs du sucre au moyen d'importations, provenant notamment de Cuba, des Philippines, de Hawaï, de Porto-Rico, etc. (tableau 19). Pour cette raison, les Etats-Unis assument une responsabilité

(1) Pour plus de détails sur l'évolution de la législation américaine du sucre, voir sur tout: USDA, "The United States sugar-program", Agric. Inf. Bul. n°111 Washington, D.C., juillet 1953, p.8ss. Signalons seulement que le Jones-Costigan Act du 9/5/1934 a été annulé en 1936 par l'arrêt de la cour suprême des Etats-Unis, mais qu'il a été remis en vigueur par le Sugar Act avec de légères modifications seulement (suppression de la taxe de transformation remplacée par les crédits budgétaires).

(2) Voir section 4.1.

té particulière vis-à-vis des pays en cause, tout changement apporté à la politique américaine d'importation du sucre devant avoir de graves répercussions sur l'économie de ces pays. L'histoire de la politique américaine du sucre, telle qu'elle apparaît dans les modifications des droits de douane et (depuis 1934) dans celles des quantités importées en fournit des exemples concluants. L'objectif consistant à maintenir les importations traditionnelles de sucre en provenance de ces pays en majorité sous-développés, apparaît nettement dans la législation sur ce produit. Le maintien d'une production intérieure, même limitée y est en outre favorisé

D'une façon plus détaillée, on peut encore dire ce qui suit en ce qui concerne le mécanisme administratif de la limitation quantitative de l'offre:

Tableau 19: Répartition des contingents de sucre entre les zones intérieures et extérieures de production, avec des besoins intérieurs de 8 millions de tonnes courtes, Etats-Unis.

Zones de production		Contingents Sucre brut en milliers de tonnes courtes	%
<u>Quantités fixées</u>	Intérieur		
	Betteraves sucrières	1800	22,5
	Canne à sucre	500	6,2
	Hawaï	1052	13,1
	Porto Rico	1080	13,5
	Divers	12	0,2
	total	4444	55,5
	Philippines	974	12,2
<u>Variabes:</u>	Cuba (1)	2479	31,0
	Autres pays étrangers	103	1,3
	Total	2582	32,3
<u>Quantités fixées et variables</u>		8000	100,0

(1) Supprimées après la crise de Cuba

Source: USDA, "The United States sugar program" Agric. Inf. Bul. n°111, Washington, D.C., 1953 p.12.

1. Le ministre américain de l'agriculture est tenu de déterminer la consommation de sucre escomptée pour l'année civile à venir, d'après la consommation de l'année précédente et compte tenu des variations de stocks. A cet égard, le prix escompté doit jouer un rôle et des modifications peuvent être apportées aux prévisions dans l'intérêt des consommateurs et/ou des producteurs.
2. Après avoir consulté les secteurs économiques intéressés, le ministre de l'agriculture est tenu d'accorder à chaque zone de production intérieure ou étrangère, un contingent de vente; celui-ci est d'ailleurs fixé légalement pour les régions intérieures de production et pour les Philippines (depuis 1948) cependant que des contingents variables, correspondant aux importations supplémentaires requises pour compléter les contingents fixés, peuvent être établis pour Cuba et les autres pays. Un pourcentage déterminé du contingent variable (96%) était accordé à Cuba.
3. Les divers contingents de vente nationaux et régionaux sont répartis, d'après l'évolution enregistrée jusqu'alors, entre les divers importateurs et "marketers". Il faut entendre par "marketers" les diverses sucreries.
4. Enfin, les contingents de vente attribués aux sucreries individuelles peuvent à leur tour être répartis entre les diverses exploitations agricoles, encore une fois selon l'évolution constatée. En fait, les contingents ne prennent effet que si la production menace de les dépasser. Dans le cas contraire, ni la production ni l'offre ne sont limitées.
5. Afin, d'une part de rendre attrayante pour les producteurs de betteraves sucrières la participation au programme sucrier des Etats-Unis et, d'autre part, de les faire participer également à l'ensemble de la politique des revenus agricoles, ces producteurs touchent des versements compensatoires (compensation payments)(1). Ceux-ci doivent répondre à une triple fin, à savoir :

(1) Les droits de douane perçus sur l'importation de sucre étranger exercent bien entendu aussi un effet sur le revenu.

- a) permettre au producteur d'obtenir un revenu "suffisant",
- b) garantir aux travailleurs (1) des salaires minima déterminés et fixés par la loi,
- c) empêcher le travail des enfants (interdiction légale) dans les plantations de canne à sucre des Etats du Sud.

Le financement de ces objectifs en matière de politique des revenus et de politique sociale est réalisé d'abord en fixant des prix minima que l'industrie de transformation est tenue de payer aux producteurs (et qui sont établis chaque année par le ministre de l'Agriculture) et en second lieu, au moyen de versements compensatoires directs sur le budget fédéral (2). Ces versements sont généralement dégressifs afin d'assurer une aide plus importante aux petits producteurs (3).

Des versements compensatoires supplémentaires sont en outre prévus dans la législation sur le sucre en cas d'insuffisances de la production consécutives à des phénomènes naturels (sécheresse, maladies, etc..).

3.33.2 Effets et conséquences accessoires

Etant donné que nombre de partisans d'un contrôle général et complet de la production, réalisé au moyen d'un système de contingents de vente, comme l'a proposé W.W. COCHRANE en particulier (4) font état de résultats effectivement obtenus avec un tel contrôle grâce aux contingents institués dans la production de sucre des Etats-Unis, il paraît nécessaire d'exposer les raisons de ces succès.

-
- (1) L'institution des salaires minima et l'interdiction de faire travailler les enfants visaient avant tout des fins sociales et n'étaient pas conçues comme des mesures complémentaires de limitation de la production (réduction de l'emploi de main-d'oeuvre) car, spécialement dans les états du Sud, les conditions étaient exceptionnellement arriérées cf. M.R. BENEDICT, "Can we solve.." op. cit. pp. 312 ss.
 - (2) Jusqu'à 1936 sur les recettes provenant de la taxe de transformation.
 - (3) Une limitation indirecte de la production réalisée aux moyens de revenus à la production (prix + versements compensatoires) n'a été ni envisagée explicitement ni effectivement appliquée, comme le montre la forte concentration de la production de sucre dans les entreprises assez importantes.
 - (4) Cf. notamment W.W. COCHRANE, "Some further reflections as supply control", Journ. Farm Econ, Vol. 41 (1959) pp.697-717. Que cette allusion au succès de la réglementation américaine n'ait qu'une force démonstrative limitée quant aux possibilités de contrôler (et de réduire) l'ensemble de la production agricole d'un pays à l'aide d'un vaste système de contingents c'est ce qui est démontré dans la section 3.4

- a) Il convient d'abord d'appeler l'attention sur la particularité déjà mentionnée plus haut et accusée par les États-Unis, à savoir que la moitié seulement de la consommation nationale de sucre est couverte par la production intérieure (tableau 19). C'est dire que les importations peuvent toujours être fixées (dans certaines limites, dictées par la prise en considération des intérêts des pays importateurs) de telle façon que la production intérieure puisse être écoulee sur le marché (1) et, ce à un prix largement susceptible d'être déterminé de façon autonome à l'aide d'une réglementation des importations et des droits de douane.
- b) La demande de sucre est extrêmement inélastique par rapport au prix si bien que de légères limitations de production (d'importation) exercent une influence relativement durable sur les prix à la production et sur le revenu des producteurs. En outre - et en liaison avec ce fait - le sucre n'a pas, dans la consommation, de produit de substitution satisfaisant.
- c) La limitation de la culture de betterave sucrière ne peut guère avoir pour effet de transférer un (éventuel) problème d'excédents dans dans d'autres secteurs de production, car cette culture ne comprend qu'une faible fraction (moins de 1 %) de la surface agricole utile du pays. En conséquence, les limitations de surfaces résultant des restrictions de la production opérées au moyen de contingents de vente et l'utilisation de terres libérées aux fins de la culture de produits concurrents ne sauraient guère affecter de façon durable l'équilibre d'autres marchés agricoles.

(1) Dès la mise en vigueur de la législation de 1934 sur le sucre, les contingents intérieurs ont été fixés si largement qu'il n'a pas été nécessaire de limiter la culture des betteraves sucrières. C'est seulement sous l'influence des conditions météorologiques très défavorables que la surface a été limitée en 1934 et 1935, mais elle est parvenue ensuite à son ancien niveau et l'a dépassé (tabl.20). Pour ces raisons, ce sont des pays exportateurs dont les ventes avaient rapidement diminué depuis 1930 qui ont effectivement supporté le principal contre-coup de la réduction de sucre provoquée par la crise économique des années 30 (M.R. BENEDICT op.cit).

d) Mais il faut avant tout considérer que l'application efficace du système des contingents dans la production de sucre ne soulève pas de grands problèmes aux autorités responsables. Comme la fabrication et, partant, l'offre de sucre doivent toujours passer par les sucreries, il est relativement facile de réaliser dans ces dernières l'application du système et la fixation des contingents. En outre, il existe déjà un appareil efficace de surveillance, sous forme de contrôle fiscal servant à percevoir la taxe sur le sucre.

Ces considérations montrent que l'on aboutit nécessairement à des conclusions entièrement erronées lorsque, généralisant les effets positifs, au sens de l'objectif visé, d'une limitation de la production au moyen de contingents de livraison, on estime possible un très large contrôle de la production agricole. En fait, comme le montre le tableau 20, une limitation durable des surfaces cultivées en betteraves sucrières et de la production du sucre n'a pas été nécessaire. Au contraire, production et surface cultivée ont augmenté, même après la mise en vigueur de la législation sur le sucre. Il est vrai que l'importation du sucre étranger s'est accrue également mais, au total, moins que la production et la consommation intérieures. Le rapport entre la production intérieure et les importations n'a cessé, depuis 1929 d'évoluer en faveur de la première (1). On peut en déduire que la production intérieure de sucre n'a, dans l'ensemble, guère été affectée par un contrôle rigoureux et qu'on n'avait même pas eu l'intention de la limiter fortement. On en a un autre indice dans le fait qu'au cours de la majeure partie de l'après-guerre il n'a été fait que modérément usage de la faculté légale de répartir des contingents de vente.

La réglementation du marché du sucre aux Etats-Unis s'est traduite par une large stabilisation des prix et du revenu, non seulement des producteurs agricoles, mais aussi de l'industrie de transformation du sucre dans son ensemble (2). De plus, les mesures complémentaires (salaires minima et interdiction du travail des enfants), prescrites par la loi ont été mises en oeuvre et ont donné des résultats attendus. Etant donné

(1) cf. : USDA, "The United States sugar program", op.cit., p.31 et ss.

(2) Voir à ce sujet : USDA, op.cit. pp. 21-22

Tableau 20

Surfaces cultivées, production et importations de sucre,Etats-Unis, 1920/24 - 1955/59

Années	Betteraves sucrières		Canne à sucre		Production de sucre brut 1.000 short tons	Importation de sucre 1.000 short tons	Production intérieure en %
	Surfaces cultivées (1) 1.000 acres	Production 1.000 short tons	Surfaces cultivées (1) 1.000 acres	Production 1.000 short tons			
1920/24	738,0	7.203	208,2	2.853			
1925/29	675,6	7.355	142,7	1.893	1.307 ⁽²⁾	4.389 ⁽²⁾	29,8 ⁽²⁾
1930/34	801,2	8.944	207,4	3.071	1.632	3.213	50,8
1935/39	827,0	9.595	266,4	5.700	1.948	3.018	64,5
1940/44	745,2	9.497	268,5	5.185	1.877	3.258	57,6
1945/49	755,0	10.264	294,1	5.797	1.952	3.454	56,5
1950/54	780,4	12.070	307,0	6.692	2.319	3.818	60,7
1955/59	839,8	14.578	261,9	6.439	2.619	4.425	59,2

(1) Surfaces récoltées seulement.

(2) 1924 seulement.

Source : USDA, Agricultural statistics, Washington, D.C.

que les dispositions relatives aux contingents n'ont été appliquées qu'au cours de certaines années et qu'elles furent dans le sens de l'évolution antérieure de la production, le déplacement régional de la production n'a pas été entravé non plus de façon durable.

3.33.3 Les propositions de W.W. COCHRANE

L'échec général des contrôles administratifs de l'offre appliqués jusqu'ici dans le cadre de la politique agricole américaine, notamment pour éviter la formation d'excédents agricoles, a naturellement incité davantage les spécialistes à chercher d'autres solutions. Deux types de solution apparaissent pour l'essentiel dans le cadre de ce "dilemme agricole" américain, et c'est sur eux que les discussions en matière de politique agricole se concentrent d'ailleurs actuellement aux Etats-Unis(1) : ou bien le retour de l'agriculture à un système de marché libre en renonçant dans une large mesure à des interventions de l'état (2), ou bien le remplacement du programme de soutien des prix actuels par un contrôle général de l'offre agricole totale (ou presque). C'est là pour l'essentiel le fond des propositions de W.W. COCHRANE, qui sont à la conséquence logique des enseignements fournis par la politique agricole américaine appliquée jusqu'ici (3). Ces enseignements ont été exposés clairement dans les considérations développées précédemment et ils consistent surtout dans l'expansion du progrès technique d'une part et dans la transformation du problème des excédents d'autre part, d'une

(1) cf. G. SCHMITT, "Anpassungsprobleme der Landwirtschaft im wirtschaftlichen Wachstumsprozess", in *Agrarwirtschaft*, 9e année (1960), pages 336-343.

(2) Naturellement, ces propositions ne vont pas jusqu'à rejeter toute forme de l'Etat comme par exemple celle qui vise à limiter les fluctuations à court terme des prix sur les marchés agricoles. Les arguments de ce groupe d'économistes agricoles américains sont donnés entre autres dans : M.R. BENEDICT : "Can we solve the farm problem ?" *The Twentieth Century Fund*, New York 1955; voir aussi : "On agricultural policy : A symposium"; avec des articles de D.E. HATHAWAY, R.I. PENN et Th. W. SCHULTZ in *Journ. Farm Econ.*, vol. 41 (1959) pages 173-189, et surtout : JOINT ECONOMIC COMMITTEE, "Policy of commercial agriculture. Its relation to economic growth and stability", Washington, D.C., Nov. 1957, pages 403-496 et 629-753.

(3) Ces idées sont fondées et commentées en détail dans : W.W. COCHRANE, "Farm prices - myth and reality". Minneapolis 1957. Id. "An appraisal of recent changes in agricultural programs in the United States". *Journ. Farm Econ.*, tome 39 (1957) pp. 285-299. Id., "Some further reflections on supply control", *Journ. Farm Econ.*, tome 41 (1959), pp. 697-717. Id., "The case of production control restated, Joint Economic Committee, Policy for commercial agriculture", op.cit., pp. 712-724; en outre : G.E. BRANDOW, "Supply controls, ideas, implications and measures". *Journ. Farm Econ.*, tome 42 (1960), pp. 1167-1180.

branche (limitée) de la production à d'autres. Ces deux résultats n'ont pas pu être empêchés jusqu'ici au moyen des mesures appliquées dans le cadre de la politique agricole américaine.

Les propositions de COCHRANE peuvent être résumées comme suit :

1. Les organes législatifs fixent chaque année à l'avance les prix agricoles au niveau qui paraît de nature à assurer aux personnes travaillant dans l'agriculture un revenu équitable, tout en tachant de tenir compte dans une large mesure des intérêts des consommateurs.
2. Le ministère américain de l'agriculture détermine les quantités susceptibles d'être écoulées, aux prix ainsi fixés sur les principaux marchés agricoles. En fixant des contingents nationaux, il faudra bien entendu tenir compte des quantités requises pour faire face aux engagements du pays envers l'étranger ainsi qu'aux effets de catastrophes éventuelles.
3. Des certificats seront délivrés individuellement aux agriculteurs, qui permettront d'écouler des produits à concurrence exacte de la quantité prescrite. Les certificats seront attribués en fonction d'une base de production déterminée à l'avance en fonction des données historiques de la production de chaque exploitation. S'il devient nécessaire de modifier le volume global à écouler parce que la demande augmente ou diminue, l'autorisation de vendre, afférente aux divers certificats, sera réduite ou élargie, proportionnellement à la modification du volume à écouler.

Il va de soi que la réalisation des propositions de COCHRANE reviendrait à cartelliser largement la production agricole toute entière au moyen d'un système de contingents. Les discussions sur les implications économiques et administratives des propositions de W.W. COCHRANE battent encore leur plein et elles ont trouvé un écho dans une série d'enquêtes scientifiques. Celles-ci ont surtout montré à quelles difficultés administratives et à quelles conséquences économiques différenciées, l'application de ces propositions serait liée. Nous signalerons quelques-uns

des points de vue essentiels à ce propos en nous limitant surtout au rapport entre les céréales secondaires et la transformation de celles-ci. Cela servira simplement à illustrer les enseignements donnés par la partie théorique de la présente étude en y apportant en outre l'appui de nombreuses enquêtes américaines (1). Nous étudierons ci-après à partir des travaux de SCHERTZ et LEARN les limitations de l'offre réalisée au moyen de contingent dans les domaines suivants de la production agricole, quant à leurs conséquences économiques et administratives, c'est à dire :

- a) des contingents de vente pour les produits de transformation animaux;
- b) pour les céréales fourragères et les fèves de soya y compris les limitations de cultures pour les autres plantes fourragères;
- c) les contingents de vente pour tous les produits de la transformation des aliments du bétail;
- d) et finalement des contingents de vente se limitant aux femelles reproductrices et à l'élevage.

3.33.31 Contingents de vente pour les produits de transformation animaux

Si l'ensemble de la production de produits de transformation animaux est limité au moyen des contingents de vente, il s'ensuit une augmentation du revenu des producteurs en fonction de l'élasticité de la demande par rapport au prix d'une part et en fonction de l'ampleur de la limitation de la production d'autre part. Ce dernier élément se traduirait toutefois par le recul du revenu des producteurs d'aliments du bétail, et en particulier de céréales fourragères c'est-à-dire modifier la répartition du revenu dans l'agriculture. La mesure dans laquelle chaque producteur serait touché dépendrait de l'auto-consommation des aliments pour la consommation animale. Il en serait de même en ce qui concerne les producteurs agricoles qui n'élèvent que du bétail jeune et le revendent ensuite à des engraisseurs etc. (2).

(1) Cf. JOINT ECONOMIC COMMITTEE, "Economic policies for agriculture in the 1960's. Implications of four selected alternatives", 86th Congress, Washington, D.C., 1960. G.E. BRANDOW, "Interrelations among demands for farm products and implications for control of market supply". Pensylv.State Univ. Agric. Exp. Stat. Bul. 680. Août 1961 - L.P. SCHERTZ et E.W. LEARN, "Administrative control on quantities marketed in the feed-livestock economy". Univ. Minn. Agric. Exp. Stat. Techn. Bul. 241, Déc. 1962.

(2) Cf. SCHERTZ et LEARN, op.cit. p. 24 et ss.

L'effet des contingents de vente serait encore plus compliqué du point de vue de la répartition du revenu si ces contingents ne touchaient qu'une ou quelques-unes des parties de la production des produits de transformation animaux. Dans ce cas, l'ampleur de la modification de la répartition du revenu entre les divers domaines de la transformation animale, dépendrait de l'élasticité de la demande par rapport au prix du produit soumis à une restriction, ainsi que de l'élasticité croisée de la demande par rapport au prix de la partie de la transformation animale non soumise à des restrictions, et l'influence sur la répartition du revenu, entre les producteurs des produits transformés et les producteurs d'aliments du bétail, dépendrait en outre, des différences dans la composition des rations alimentaires ainsi que des rapports de prix entre les différents produits transformés et les produits alimentaires des diverses espèces animales.

Les problèmes administratifs d'un contrôle partiel ou total de l'offre des produits de transformation animaux grâce à un système de contingents de vente résultent surtout du fait :

1. Qu'une partie des produits de transformation animaux sont vendus directement au consommateur final sans passer par des canaux de commercialisation susceptibles d'un contrôle;
2. Que les produits de transformation sont pour une part extrêmement périssables et qu'ils sont produits en partie à des moments où des contingents de vente seront déjà remplis;
3. Qu'en raison de la différence dans la durée de production, les contingents devraient être fixés très longtemps à l'avance, mais que, d'autre part, les producteurs eux-mêmes auraient des difficultés à réaliser en quantités et en temps voulu leurs objectifs de production.

3.33.32 Contingents de vente pour tous les aliments du bétail

Si, contrairement à ce qui a été prévu à la section précédente, ce n'est pas seulement la production des produits de transformation animaux qui est limitée au moyen de contingents de vente, mais seulement la production d'aliments du bétail, on obtient des problèmes d'une toute autre nature (1). Il serait naturellement nécessaire alors de contrôler au moyen de limitation de la culture la production des aliments du bétail qui ne sont pas commercialisables.

Cette forme de contrôle de la production entraînerait une limitation de production des produits de transformation animaux correspondant à la limitation de la production d'aliments. La concurrence accrue entre les producteurs de produits de transformation animaux pour obtenir des aliments du bétail aurait pour effet que les recettes supplémentaires obtenues pour les produits animaux par suite des limitations de la production iraient dans une plus ou moins large mesure aux producteurs d'aliments du bétail. La répartition des revenus entre les exploitations serait modifiée selon la proportion des aliments du bétail produits qui est utilisée directement dans l'exploitation.

En revanche, si les limitations de la production ne portaient que sur une partie de la production d'aliments du bétail, par exemple parce que les difficultés du contrôle s'avéraient trop grandes, il se produirait des déplacements de la production et du revenu en faveur des branches de la production d'aliments du bétail non contrôlé, dans une mesure analogue à celle que montre l'expérience déjà acquise de la politique agricole américaine.

Toute forme de limitation administrative de la production des aliments du bétail se trouve placée devant le fait que des parties essentielles de cette production échappent à tout circuit commercial étant donné que ces produits ou bien ne sont pas commercialisables ou bien sont de toute façon utilisés directement dans l'exploitation qui les produit. Les possibilités de contrôle sont donc essentiellement réduites aux limitations de cultures.

(1) SCHERTZ et LEARN, op. cit. p. 30.

3.33.33 Contingents de vente pour l'ensemble de la production d'aliments du bétail et de produits de transformation d'animaux

En vue d'éviter les incidences susmentionnées sur la répartition des revenus dans l'agriculture et qui se produisent lorsque certaines parties seulement de la production d'aliments du bétail ou de produits de transformation animaux sont contrôlés au moyen de contingents de vente, SCHERTZ et LEARN (1) envisagent encore la possibilité d'un contrôle de l'ensemble de ce secteur.

La principale difficulté d'un contrôle aussi large de la production est naturellement de réaliser une concordance exacte entre le degré de limitation de la production de transformation et le degré de limitation de la production d'aliments du bétail. En cas de limitation partielle de la production ou lorsque la limitation fait totalement défaut, cette concordance résulte du système des prix. La possibilité de remplacer le jeu de ce système par des prévisions précises des quantités produites est évidemment extrêmement limitée étant donné les connaissances minimales que l'on possède quant à l'évolution future de l'offre et de la demande. Cependant si l'on ne parvenait à réaliser une concordance dans le système d'interdépendance aliment-transformation, il faudrait s'attendre à une grave redistribution des revenus dans l'agriculture.

3.33.34 Contingents pour l'élevage et les femelles reproductrices

Une autre possibilité de contrôler la production de produits de transformation animaux et éventuellement de la limiter, a été parfois vue dans l'introduction d'un contrôle ou d'une limitation (2) du volume de l'élevage de nouveaux animaux. Deux possibilités sont à envisager à cet égard : soit limiter le nombre des animaux à élever (porcelets, poussins, etc.) en limitant leur achat par les entreprises d'engraissement ou de production des oeufs, soit limiter leur vente par les établissements producteurs. Dans chaque cas, le rapport des animaux existants serait accru, soit en augmentant l'engraissement ou la ponte et en outre la production de nouveaux animaux serait entreprise directement dans les exploitations en vue de tourner les limitations.

(1) SCHERTZ et LEARN, op.cit. p. 35 et ss.

(2) Une telle proposition concernant l'usage de volaille est examinée par H.W. HALVORSON : "Direct management of market supplies", in Economic policies for agriculture in the 1960's, op.cit.

Dans le premier cas, les limitations de l'achat par les établissements d'engraissement etc., les avantages du point de vue du revenu seraient obtenus par ceux-ci, alors que, dans le cas de la limitation des ventes, ce seraient les producteurs de jeunes animaux qui bénéficieraient de la redistribution des revenus. En même temps, les efforts croissants des engraisseurs etc., pour produire dans leur propre exploitation les nouveaux animaux nécessaires, comme il a été indiqué ci-dessus, poseraient le très difficile problème d'un contrôle effectif de la limitation de la production.

3.33.35 Quelques aspects techniques du système des contingents

En dehors des conséquences économiques directes qui résultent d'une limitation de la production dans l'un ou l'autre domaine de la production agricole au moyen de systèmes de contingents, et qui ont été examinées brièvement ci-dessus, d'autres problèmes se posent encore, qui résultent des modalités du système de contingentement choisi. C'est ce que nous examinerons maintenant. Ils résultent en particulier :

- a) des diverses possibilités quant au choix de la base des contingents;
- b) des diverses possibilités de transfert des contingents ou des certificats de vente;
- c) des conditions de participation.

C'est dans cet ordre que nous examinerons les conséquences économiques des aspects techniques du système des contingents.

3.33.36 Problèmes des bases du système de contingentement

L'introduction d'un système de contingents de vente en vue du contrôle de l'offre de produits agricoles exige une décision quant à la base des contingents. Ceux-ci peuvent en effet être établis en fonction des lieux de production antérieurs ou en fonction des lois des coûts comparés. Au cas où les contingents ou leurs bases sont transférables, on peut s'attendre que le principe des coûts comparés jouera à plus ou moins longue échéance dans le choix des lieux de production. Le choix des lieux traditionnels de production pour fixer la base des contingents a naturellement des avantages du point de vue administratif et il permet en outre d'avoir des critères objectifs en empêchant les transferts subis des lieux de production avec les problèmes de répartition du revenu qui s'y associent.

Une autre décision est nécessaire du point de vue du problème de la répartition des bases de contingents entre les propriétaires du sol et les possesseurs des exploitations qui ne sont pas la même personne dans le cas du fermage ou du colonat partiaire (1). Selon le cas, celui qui bénéficiera de cette base obtiendra aussi les avantages économiques du système des contingents.

3.33.37 Problème de la transférabilité des bases et des contingents

SCHERTZ et LEARN (2) examinent dans leur étude au total quatre possibilités différentes de transférabilité des bases et des contingents :

- a) une interdiction générale de tout transfert, les bases et contingents revenant à l'Etat lorsque la production est cessée;
- b) les bases sont liées aux surfaces considérées, c'est-à-dire que le droit de production reste incorporé au sol;
- c) les contingents peuvent être affermés à l'année;
- d) enfin, la base peut être aliénée.

Ad (a) : En cas d'interdiction générale de tout transfert des bases et des contingents, la structure de la production régionale serait bloquée et les valeurs des terres diminueraient du même coup (2). Le problème administratif le plus grave résulterait de la nécessité de répartir à nouveau les bases revenant à l'Etat à la suite de cessation de la production agricole.

Ad (b) : Une liaison indissoluble entre la base et le sol conduirait à des résultats analogues à ce que donne la forme de limitation de la production actuellement appliquée aux Etats-Unis : les droits de production liés au sol se transformeraient en rentes accrues pour ces sols. En outre, des variations dans la structure des tailles des exploitations, la spécialisation et la formation de centres en seraient rendues extrêmement difficiles. En revanche, il ne se poserait guère de problèmes administratifs particuliers.

(1) Jusqu'au dernier Agricultural Act de 1961, les droits de production (incessibles) dans le cadre des "areage allotments" étaient attribués aux propriétaires du sol. Ce n'est qu'avec l'AA de 1961, et en particulier le "Wheat Program" de 1962, que le ministre de l'agriculture a été chargé de veiller à ce que les fermiers bénéficient aussi des avantages de cette loi.

(2) SCHERTZ et LEARN, op. cit. p. 40.

Ad (c) : La possibilité d'affermier les contingents supprimerait l'un des plus graves obstacles au système actuel : les difficultés d'adaptation régionale de la production selon les coûts comparés; ainsi, le système deviendrait plus souple. Les producteurs dont les coûts marginaux seraient inférieurs aux recettes marginales apparaîtraient comme demandeurs de contingents de vente parce que l'extension de la production rendue possible par l'acquisition de ces contingents permettrait d'accroître leur profit. Il en résulterait ainsi un prix de marché pour les contingents de vente, qui pourrait figurer comme facteur fixe de coûts dans le calcul des coûts de production. Une augmentation des prix à la production pouvant résulter des limitations de la production se traduirait, toutes choses restant égales d'ailleurs, par un accroissement des prix des contingents de vente et il en serait de même en cas de diminution de prix de revient résultant par exemple des progrès techniques ou d'organisation (1).

Ad (d) : Les mêmes avantages d'une structure de production résultant du principe des coûts comparés rendue possible par le transfert illimité des contingents de vente seraient aussi obtenus si les bases étaient rendues transférables, c'est-à-dire si elles étaient plus liées à la possession du sol. Dans ce cas, le prix des bases de production aurait la valeur escomptée des contingents de vente.

3.33.38 Problèmes de la participation

La participation au programme de limitation de la production par un système de contingents de vente pourra être obtenue soit sur une base volontaire soit en édictant une obligation légale.

Des tentatives de participation différentes quant à leur technique et à leur succès ont été déjà faites aux Etats-Unis pour les diverses formes de limitation de la production. Des problèmes analogues se posent aussi pour un programme de limitation de la production obtenue par un système de contingents de vente.

(1) Pour plus de détails, voir SCHERTZ et LEARN, op.cit. p.43 et ss.

1. Une participation volontaire des producteurs agricoles ne peut être obtenue qu'en favorisant et en défavorisant ceux qui ne participent pas. Il s'ensuit que les avantages doivent être d'autant plus grands que le contrôle doit être plus étendu. L'octroi de ces avantages pourrait être lié à la délivrance des certificats. Une autre méthode consiste à frapper d'une taxe les produits agricoles venant sur le marché et à faire bénéficier les participants au programme des recettes ainsi obtenues.
2. Une participation au programme de limitation de la production peut aussi résulter d'une obligation légale. Cette obligation peut être imposée au moyen de sanctions pénales ou bien au moyen d'amendes par exemple en fonction des dépassements des contingents. Pour faciliter le grand travail de contrôle nécessaire, on pourrait évidemment prévoir des exceptions pour des raisons sociales ou autres.

3.4 Coûts des mesures appliquées

Il est impossible de mesurer pleinement les effets principaux et accessoires des interventions destinées à limiter la production et l'offre dans le secteur agricole si l'on tient compte en même temps de la charge que ces mesures imposent, directement ou indirectement à l'économie nationale. On a déjà constaté au début que l'économie du bien-être ne pouvait fournir des critères utilisables, qui permettraient d'apprécier et de comparer les coûts et les gains en termes de politique sociale. Mais même la détermination et l'imputation des charges budgétaires directes qui résultent des divers programmes gouvernementaux visant à réduire l'offre et/ou la production présentent des difficultés. C'est pour cette raison qu'on a indiqué dans le tableau 21 les dépenses globales qui sont affectées par le gouvernement américain avant tout au soutien et à la stabilisation des prix agricoles, c'est-à-dire l'amélioration du revenu des agriculteurs (1) car les mesures de limitation de la production mention-

(1) Le tableau 21 repose sur l'étude de G.S. SHEPHERD ("Appraisal of Federal feed grain program", op.cit., pp. 356/7). N'y sont pas comprises les dépenses fédérales afférentes à d'autres mesures de politique agricole (vulgarisation, etc.) qui représentent parfois plus de la moitié des sommes indiquées dans le tableau, ni les dépenses des Etats et des communes.

nées (et celles qui restent à exposer) sont en fait des instruments de la politique des prix et des revenus. Pour permettre de se faire une idée plus nette des ordres de grandeurs, les dépenses fédérales figurant dans le tableau 21 sont indiquées également par rapport aux dépenses budgétaires globales du gouvernement américain, ainsi qu'au revenu net total de l'agriculture (1). Quant aux chiffres figurant dans le tableau 21, ils font apparaître le dynamisme propre aux interventions sur le marché, en fonction de leur extension absolue et relative. En effet, on l'a exposé plus haut, les mesures prises d'abord sur des marchés partiels ont besoin d'être constamment étendues à d'autres marchés et périodes. Les contrôles de la production et de l'offre ne font pas exception à cette règle. Quand on considère à cet égard, que :

- a) les prix agricoles à la production n'ont pas cessé de baisser au cours de l'après-guerre;
- b) que le revenu individuel par personne occupée et par membre de la population est resté inférieur au revenu non agricole et,
- c) que les excédents agricoles n'ont pu être ni supprimés, ni réduits de façon durable, il faut reconnaître que du moins en ce qui concerne le contrôle de la production (2) réalisé au moyen de la limitation de surfaces (et d'autres mesures), il n'a pas été possible d'obtenir un résultat décisif. Certes, on ignore ce qui serait arrivé si le gouvernement fédéral avait renoncé à discipliner l'évolution du marché agricole. Certains aspects de cette alternative (tableaux 15 et 16) montrent, toutefois, qu'il aurait fallu consentir à de lourds sacrifices sur les prix et les revenus, sans que le risque de voir se former (et persister) des excédents structurels en fût écarté.

-
- (1) On ne veut pas indiquer par là la contribution dont le revenu agricole a bénéficié du fait des dépenses du gouvernement fédéral. Le montant en question est, d'après diverses évaluations, sensiblement plus élevé (W.W.WILCOX, "The Farm policy dilemma" Journ. Farm Econ., tome 49, pp. 263-271), mais ces évaluations elles-mêmes sont sujettes à caution. D'autre part, les données reproduites dans le tableau 21 contiennent des contributions directes du gouvernement fédéral aux producteurs agricoles (par exemple dans le cadre du Sugar Act, et). Voir à ce sujet : USDA, "Major statistical series of the USDA. How they are constructed and used", tome 3 : "Gross and net farm income", Agric. handbook, n° 118, Washington, D.C. 1957, p. 15.
 - (2) Une estimation de l'évolution de la capacité excédentaire de l'agriculture américaine a paru alors que la présente étude était déjà rédigée. (F.H. TYLER et L.G. TWEETEN : "Excess capacity in U.S. agriculture", Agric. Econ. Res. vol. 16 - 1964, pp. 23-31; d'après cette étude, cet excédent de capacité de l'agriculture est passé de 8,1 % (1955/59) à 13,5 % (1958/59) par suite des prélèvements opérés sur le marché au moyen de mesures de l'Etat. (CCC, PL 480 et limitation directe de la production); il est retombé ensuite en 1961/62 à 10,4 %. Une proportion de 66 % de la capacité excédentaire au moins (1960/61) a été mise en sommeil au moyen de limitations directes de la production (Soil Bank et programme des céréales fourragères de 1961).

Tableau 21

Dépenses du gouvernement fédéral pour le soutien et la stabilisation du revenu
des producteurs dans l'agriculture (1), États-Unis, 1932-1960
en millions de dollars

Nature des dépenses	1932-1939	1940-1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1951-1960
Programme de prêts, d'achats et de paiements de la CCC (2)	19,0	598,4	235,4	58,6	58,6	372,1	422,6	566,6	874,8	690,0	528,2	513,3	4.320,2
Programmes d'exportation et autres de la CCC	-	-328,1	1,6	1,3	-1,6	24,7	49,5	70,0	149,1	97,1	132,8	311,8	836,3
Frais d'administration et frais généraux de la CCC	13,2	167,5	42,0	34,6	55,3	102,7	81,7	195,2	311,7	364,9	195,0	478,1	1.861,2
National Wool Act Program	-	-	-	-	-	-	0,2	2,0	61,3	57,2	20,0	92,7	233,4
Accord international sur le blé (3)	-	75,6	180,4	171,3	130,8	59,0	99,7	92,3	90,1	82,4	48,3	66,3	1.020,6
Dons en marchandises à d'autres nations	-	-	-	-	-	24,1	37,8	39,5	39,0	43,1	30,7	29,8	244,0
Vente de marchandises contre monnaie étrangère (titre 1, PL 480) (4)	-	-	-	-	-	177,6	58,9	304,9	497,2	666,2	318,1	501,1	2.417,0
Liquidation de produits excédentaires (5)	314,2	1.087,6	46,0	37,5	82,3	177,6	58,9	179,1	171,1	125,5	140,9	89,7	1.108,6
Sugar Act	33,7	- 209,5	-14,9	-21,8	-20,5	-11,9	-13,0	-23,3	-23,4	-21,3	-24,1	-21,0	-194,2
Soil Bank - acreage reserve program	-	-	-	-	-	-	-	3,6	514,7	535,3	608,7	-	1.662,3
Acreage allotment programs under the ACP	881,7	1.473,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dépenses diverses (6)	1.034,0	1.008,1	18,8	7,1	7,6	36,7	35,1	30,3	28,7	24,8	29,3	32,5	250,9
Total	2.228,4	3.872,7	509,3	288,6	312,5	785,0	902,0	1.461,2	2.714,3	2.665,2	2.027,9	2.094,3	13.760,3
Dépenses budgétaires globales	54.690,9	541.617,3	43.970	65.303	74.120	67.537	64.389	66.224	68.966	71.369	80.342	76.539	678.759
Dépenses destinées à améliorer le revenu, en % du budget	4,07	0,72	1,16	0,44	0,42	1,16	1,40	2,21	3,94	3,73	2,52	2,73	2,03
Revenu net des producteurs dans l'agriculture (7)	32.129,0	148.687	22.165	22.600	21.366	21.664	21.862	22.594	23.371	25.272	26.200	26.242	233.336
Dépenses destinées à améliorer le revenu, en % du revenu agricole net	6,94	2,60	2,30	1,28	1,46	3,62	4,12	6,47	11,61	10,55	7,74	8,10	5,90

(1) Coût net des mesures de l'USDA influant sur le revenu et les prix

(2) Pertes subies par la CCC à la suite de réalisations

(3) Différences entre les prix de l'AB et les prix intérieurs

(4) Même différence qu'en 3) y compris frais de transport et intérêts

(5) Fournitures de produits alimentaires aux écoles, etc

(6) Comprend : Coût des limitations de cultures et des programmes de contingents, paiements à la parité et mesures prises dans le cadre de l'AAA de 1933.

(7) Y compris les subventions fédérales versées directement aux agriculteurs

Source : G.S. SCHEPHERD, Appraisal of the Federal feed grains programs, Iowa State Univ. Agric. home econ. exp. stat. res. bul. 501. Ames, Iowa, 1962, p.356.

4. Expériences et mesures destinées à contrôler la production et l'offre dans les Etats membres de la C.E.E. jusqu'à l'entrée en vigueur de l'organisation des marchés de la C.E.E.

La situation de l'approvisionnement dans les pays de la C.E.E. (exception faite de la France) diffère fondamentalement de celle qui règne aux Etats-Unis. Il existe des besoins d'importation assez élevés pour le produit-clé par excellence : les céréales. Il en résulte que les marchés des céréales ont pu y être maintenus en équilibre dans le cadre de la politique du commerce extérieur. Des phénomènes de surproduction y ont été observés uniquement sur les marchés afférents à la production de secteurs demandant beaucoup de main-d'oeuvre (produits laitiers, cultures spécialisées) et sur les marchés des produits de transformation dont la base est constituée principalement par les céréales.

Toutefois, même sur les marchés, il n'a pas été du tout nécessaire de limiter le volume de production par des mesures administratives. On a, en effet, réussi à maintenir à peu près en équilibre l'offre et la demande sur les marchés du lait, de la viande et des oeufs, sans provoquer des baisses durables de prix, grâce à la politique d'importation et de stockage. Aux Pays-Bas seulement, le nombre maximum des poules pondeuses par exploitation a été limité pendant quelque temps. En République Fédérale d'Allemagne la réglementation en vigueur concernant la taxe sur les chiffres d'affaires a sans nul doute contribué à ralentir l'expansion de la production animale sur la base des achats d'aliments. Quoique ce régime fiscal n'ait pas été conçu comme une mesure destinée à limiter la production, il convient d'en faire mention ici, puisqu'il a obligatoirement provoqué une telle limitation.

Mais c'est sur les marchés des cultures spécialisées, du sucre et du lait que portait essentiellement le contrôle de l'offre et de la production. Il s'agit là, dans tous les cas, de marchés afférents de secteurs exigeant beaucoup de main-d'oeuvre, sur lesquels la production menaçait de dépasser le volume susceptible d'être encore écoulé à des prix "couvrant les coûts". Les excédents apparus étaient sans doute imputables avant tout à la structure des petites exploitations paysannes et à la quantité excessive de main-d'oeuvre qui en est résultée. Le tableau 22 donne un aperçu des principaux marchés sur lesquels la production et l'offre sont contrôlées par des mesures administratives.

Etant donné le nombre et l'importance relativement réduits des limitations de l'offre dans les pays de la C.E.E., il convient dans l'exposé des mesures adoptées, de procéder non pas d'après des instruments employés, comme on l'a fait pour les Etats-Unis, mais d'après les marchés agricoles et, au sein de ces derniers, d'après les pays et les moyens utilisés.

Il n'est guère possible de déterminer l'effet quantitatif des mesures adoptées, car leur application, abstraction faite de la limitation de la production du tabac et de la culture des légumes aux Pays-Bas, est de date très récente ou a été interrompue si souvent qu'une détermination des effets quantitatifs se heurte à d'énormes difficultés.

4.1 Le contrôle de la production et de l'offre de betteraves sucrières dans les Etats de la C.E.E.

Au cours des dernières années, tous les pays de la C.E.E., ont cherché à limiter l'extension de la culture des betteraves sucrières au moyen de mesures administratives (1). Il convient donc d'exposer les raisons qui ont entraîné cette évolution.

4.11 Tendance de l'évolution de la culture des betteraves sucrières dans les Etats de la C.E.E.

La culture de betteraves sucrières a été fortement développée dans tous les pays de la Communauté Economique Européenne au lendemain de la seconde guerre mondiale. Cette expansion a eu à peu près les mêmes causes dans tous les pays. Elle est imputable principalement à l'effet conjugué de la politique officielle des prix, des progrès techniques et de la mise en oeuvre de nouvelles capacités de transformation. De plus, dans certains pays, le développement de la culture des betteraves sucrières a été favorisé par les difficultés croissantes éprouvées à trouver des débouchés pour d'autres plantes sarclées à culture intensive.

(1) Voir, en ce qui concerne ce paragraphe : F. MIGNOLET : "Les différentes formes de limitation de la production sucrière en vigueur dans les pays de la C.E.E.", Betteraviers Européens 1962, 1.

K. ROGGE Jr. et W. SCHUBERT, "Die Zuckerwirtschaft der Französischen Union", Schriftenreihe der Marktforschungsstelle Zucker, rapport 26/27, (1958).

K. ROGGE Jr. et W. SCHUBERT, "Die Zuckerwirtschaft der Benelux", Schriftenreihe der Marktforschungsstelle Zucker, Rapport 31/32 (1959).

P. MEIMBERG et W. SCHUBERT, "Die Zuckerwirtschaft in Belgien, Frankreich, Italien und die Niederlanden 1961/62", rapport 35/36 (1962).

Tableau 22

Mesures destinées à limiter l'offre dans les pays de la C.E.E.

	Betteraves sucrières	Légumes	Tabac	Vin	Lait	Riz
Belgique	Fractionnement du marché					
R.F. Allemagne	Contingente- ment		Limitation de culture		Fractionnement du marché sans différenciation de prix à l'échelon du producteur	
France	Contingente- ment		Limitation de culture, obli- gation de ven- dre aux ache- teurs offi- ciels	Limitation de la production		
Italie			Limitation de culture, obli- gation de ven- dre aux ache- teurs offi- ciels			Fractionne- ment du marché
Pays-Bas	Fractionnement du marché sans différenciation de prix au ni- veau de produc- teur	Accès à la pro- duction rendu plus difficile, Limitation de surface légu- mes, plantes d'ornement et bulbes à fleurs			Fractionnement du marché sans différenciation de prix au ni- veau du produc- teur	

4.11.1 La politique officielle des prix dans les pays de la C.E.E.

Dans tous les Etats membres, le marché intérieur du sucre est protégé contre la concurrence étrangère au moyen de licences d'importation. En outre, des prélèvements des droits de douane ad valorem ou spécifiques sont perçus, afin d'ajuster le prix du sucre importé au niveau de prix recherché dans le pays.

Sur le marché intérieur protégé par des contingents d'importation et des droits de douane, la formation des prix n'est laissée nulle part au jeu de l'offre et de la demande. Le prix des betteraves sucrières est, soit un prix minimum (République Fédérale), soit un prix fixe (France et Italie), ou bien des mesures officielles l'influencent de telle manière que, du moins pour une quantité déterminée de production, il ne descende pas au-dessous d'un prix minimum (Belgique, Pays-Bas). Le tableau 23 indique les mesures visant à influencer sur les prix, en liaison avec les dispositions corrélatives de protection extérieure et de contrôle de l'offre intérieure. A l'aide de ces mesures, le prix des betteraves sucrières a été, depuis 10 ans et dans tous les pays, manipulé de telle manière qu'il en est résulté une forte incitation à étendre la culture de la betterave à sucre, ou bien qu'une incitation déjà manifeste a persisté. Le tableau 24 montre l'évolution, en valeur absolue, du prix des betteraves sucrières exprimé dans la monnaie de chacun des pays considérés et comparé à celui du blé et de l'orge. Il montre nettement que, dans tous les Etats, la politique des prix vise au moins à maintenir la culture des betteraves sucrières et en général à la stimuler.

4.11.2 L'influence des autres facteurs

L'évolution des prix de la betterave sucrière ne saurait toutefois être considérée comme la seule cause de l'extension considérable de la culture de ce produit. Les facteurs suivants ont également joué :

- 1) La difficulté croissante de trouver des débouchés pour les plantes concurrentes à culture intensive. En Belgique notamment, l'aggravation de la situation à cet égard en ce qui concerne le lin, plante sarclée qui fait concurrence à la betterave sucrière dans l'utilisation de la main-d'oeuvre et des terres, a contribué à développer la culture de la betterave. A un degré moindre l'extension de cette dernière dans le nord-ouest de l'Allemagne a été favorablement influencée par les difficultés éprouvées à écouler les pommes de terre.

- 2) Le recours à de nouvelles capacités de transformation. Ce facteur entraîne un développement rapide de la culture de la betterave sucrière partout où prédomine une structure de petite exploitation paysanne, lorsque les rendements sont moyens ou même inférieurs à la moyenne et qu'il n'est pas possible de cultiver d'autres cultures sarclées concurrentes ou de s'adonner à des cultures spécialisées. Le meilleur exemple au sein de la C.E.E. se trouve en Italie centrale mais surtout dans le sud de l'Italie. Alors que, dans l'Italie du nord la surface cultivée est restée à peu près constante avec ses rendements à l'hectare incomparablement plus élevés et que l'on constatait une légère propension à réduire la surface cultivée, la culture de la betterave sucrière a fait un bond dans le centre, et surtout dans le sud de l'Italie, quoique les rendements (120 à 200 q/ha pour une teneur en sucre de 18-20 %) soient sensiblement inférieurs à la moyenne nationale. Une évolution analogue, mais moins accentuée et avec des rendements incomparablement supérieurs, est à signaler dans le sud de l'Allemagne.
- 3) Progrès de la sélection et de la mécanisation : Ils ont été, au cours de la dernière décennie, profitables en particulier aux terres légères à moyennes. D'une part, les progrès de la sélection ont amélioré sensiblement le rendement des terres légères; d'autre part, celles-ci et les terres de qualité moyenne se prêtent plus facilement à la mécanisation que les régions de culture à terres lourdes. En dépit de la hausse des salaires, sur les terres légères la mécanisation n'a généralement pas été accompagnée d'une augmentation du rendement moyen en monnaie au net des coûts; cependant, les "rendements marginaux par ha", diminués des coûts; cependant, les "rendements marginaux par ha", diminués des coûts marginaux, se sont fortement accrus et, compte tenu du fait que les périodes de récolte sont plus longues sur les terres légères que sur les terres lourdes, ils ont provoqué une extension considérable de la culture des betteraves sucrières. Cette évolution a été particulièrement nette dans les régions de culture du nord-ouest de l'Allemagne, par exemple dans les régions qui bordent les landes de Lunebourg.

Formation des prix, protection du commerce extérieur et contrôle de l'offre
sur les marchés du sucre des pays de la C.E.E.

	Belgique	République fédérale d'Allemagne	France	Italie	Pays-Bas
Protection du commerce extérieur	licence d'importation, droit spécifique	licence d'importation, prélèvement	licence d'importation, droit ad valorem	licence d'importation, droit ad valorem	licence d'importation, droit spécifique
Formation des prix de la betterave sucrière à l'intérieur du pays	différenciation des prix de la betterave : à l'intérieur du contingent, le prix est dérivé du prix national fixé pour le sucre et du prix du sucre à l'exportation; le prix hors contingent est dérivé du prix du sucre à l'exportation	prix minimum (en fait prix fixé) d'après teneur en sucre	prix fixe	prix fixe	prix maximum (en fait prix fixe) du sucre combiné avec prix garanti pour un contingent déterminé. Pas de fixation du prix de la betterave.
Réglementation de l'offre intérieure	répartition du contingent intérieur au prix de faveur par arrangement contractuel entre fabricants et producteurs	contingents de vente pour les sucreries	fixation annuelle d'objectifs de production (en fait contingents), répartition entre producteurs avec la collaboration des associations professionnelles intéressées	pas de réglementation de l'offre	limitation du prix garanti au contingent intérieur. Pas de réglementation générale pour la répartition entre les producteurs du contingent intérieur au prix de faveur.

Evolution des prix des betteraves sucrières, du blé et de l'orge, et rapports existant entre eux,
dans les pays de la C.E.E. (1951-1961)

	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	
Belgique	Prix par t. en Fb	675,3 4.445,4	706,1 4.725,9	599,7 4.753,2 3.349,4	605,3 4.710,8 2.282,4	616,2 4.536,5 3.165,3	634,0 4.594,7 3.238,4	642,5 4.668,7 2.834,1	659,3 4.719,3 3.394,6	549,3 4.669,5 3.712,4	730,9 4.675,9 3.548,7	606,2 4.694,1 3.691,2
	Rapport blé-betteraves sucrières	6,60	6,69	7,93 5,59	7,78 3,77	7,36 5,14	7,25 5,11	7,27 4,41	7,16 5,13	8,50 6,76	6,40 4,86	7,74 6,09
	Rapport orge-betteraves sucrières											
France	Prix par t. en Ff (°)	4.901 35.020 23.700	5.275 35.300 23.700	4.488 34.830 23.700	4.518 31.630 24.500	4.400 31.590 28.700	4.527 37.420 24.750	5.300 28.160 24.750	6.080 34.050 27.370	7.201 34.390 20.600	58,4 369,5 310,0	63,5 390,2 300,0
	Rapport blé-betteraves sucrières	7,15	6,69	7,76	7,00	7,18	8,27	5,31	5,60	4,78	6,33	6,14
	Rapport orge-betteraves sucrières	4,84	4,49	5,28	5,42	6,52	5,47	4,67	4,50	4,25	5,31	4,72
Italie	Prix par t. en Lit.	8.464 65.920 55.650	7.752 73.680 61.670	8.084 71.060 43.260	7.920 73.220 46.820	8.196 69.960 56.580	7.888 69.050 55.520	8.808 70.000 44.260	8.522 62.470 45.920	9.405 62.470 45.920	7.887 65.040 49.110	8.034 68.460 49.550
	Rapport blé-betteraves sucrières	7,79	9,50	8,79	9,24	8,54	8,75	7,94	7,33	6,64	8,25	8,52
	Rapport orge-betteraves sucrières	6,57	7,96	5,35	5,91	6,90	7,04	5,02	5,39	4,88	6,23	6,17
Pays-Bas	Prix par t. en Fl.	42,0 235,0 329,5	44,5 254,0 311,5	43,5 256,5 220,5	43,4 254,5 237,0	44,7 251,5 228,0	46,0 262,5 233,5	51,2 273,5 244,5	54,0 289,0 242,5	52,0 340,0 253,5	52,6 302,5 240,5	
	Rapport blé-betteraves sucrières	5,60	5,70	5,90	5,87	5,63	5,71	5,34	5,35	6,54	5,75	
	Rapport orge-betteraves sucrières	7,85	7,00	5,07	5,46	5,10	5,08	4,78	4,49	4,88	4,57	
Deutschland	Prix par t. en DM	60,0 439,9 379,9	65,0 423,4 368,8	65,0 422,0 359,5	65,0 420,1 356,7	65,0 420,6 368,9	65,0 420,0 357,7	70,2 433,5 359,8	70,2 433,6 373,5	70,2 433,6 374,4	70,2 432,1 366,3	
	Rapport blé-betteraves sucrières	7,33	6,51	6,49	6,46	6,47	6,46	6,18	6,18	6,18	6,16	
	Rapport orge-betteraves sucrières	6,33	5,67	5,53	5,49	5,68	5,50	5,13	5,32	5,33	5,22	

(°) à partir de 1960 MF

Source : Inf. Stat. de la C.E.E., 1960, n° 8, 1962, n° 3

4.12 Mesures visant à contrôler l'offre

Les facteurs mentionnés dans la section 1-2 et notamment les effets exercés par la hausse des salaires et les possibilités différentes de vente sont, en dernière analyse, imputables à l'expansion économique. Ils continueront vraisemblablement à agir. Il eût donc été indiqué de favoriser la tendance, résultant de leur intervention, à déplacer les lieux de production et de chercher à équilibrer l'offre et la demande sur les marchés intérieurs à l'aide des prix.

Toutefois, c'est seulement aux Pays-Bas et en Italie que cet effort a été tenté. Dans le premier de ces pays, afin de régulariser d'une manière aussi libérale que possible le marché intérieur, dans le second, pour des raisons juridiques. La tentative, faite en 1959, de limiter la culture de la betterave sucrière par des mesures administratives a été déclarée contraire à la constitution et il a fallu y renoncer. Les dispositions prises dans les divers pays sont résumées dans le tableau 23, en liaison avec les mesures connexes de contrôle des prix et du commerce extérieur.

On peut distinguer les systèmes suivants :

- 1) Le contingentement du volume de la production (fixation de contingents de production). Le gouvernement établit des contingents de production qui sont liés à des prix fixes ou minima garantis. Le contingent est réparti en général avec la participation des groupes professionnels entre les fabriques et ensuite entre les divers producteurs. La production excédant le contingent est stockée et imputé sur le contingent de l'année suivante.
- 2) Le fractionnement du marché (contingents à des prix de faveur)
Le prix fixé par le gouvernement ou convenu entre les producteurs et les fabricants n'est applicable qu'à une production déterminée (en général les besoins intérieurs). La quantité qui bénéficie du prix de faveur est, après accord entre transformateurs et producteurs, répartie entre les fabriques et entre les agriculteurs. Quant à la production excédant ce volume, le prix qui lui est appliqué dépend des possibilités d'exportation.

3) Le soutien limité des prix sans fractionnement du marché

Le prix garanti par le gouvernement ne s'applique qu'à un contingent déterminé de production. Il n'y a toutefois pas de règles générales pour la répartition, entre fabricants ou producteurs, du contingent bénéficiant du prix de faveur, de sorte qu'on ne saurait voir là un contrôle de l'offre au sens défini ci-dessus.

4.12.1 La réglementation de l'offre dans la République Fédérale d'Allemagne

Parmi les Etats membres de la C.E.E., la République fédérale et la France ont recours au premier système. Dans la République fédérale, les contingents de vente des diverses fabriques sont fixés d'après la production d'une année de base antérieure à l'introduction du contingentement. A l'heure actuelle, c'est la campagne 1958-59 qui est l'année de base. Les fabriques répartissent les contingents de vente entre les divers producteurs. Dans la mesure où il n'a pas été question d'écarter certains groupes de vendeurs (betteraves danoises d'importation), cette répartition a également été effectuée dans l'ensemble sur la base de production de la campagne 1958/59. Les quantités livrées au-delà du contingent peuvent être stockés au prix de 1,40 DM par q. de betteraves sucrières. La production excédant le contingent est imputée sur le contingent de l'année suivante, et, de ce fait, la contre-valeur n'en est payée au producteur que l'année suivante. Au lieu d'être stocké et reporté sur le contingent de l'année suivante, l'excédent peut être transformé en pulpe séchée.

Comme les contingents de production sont fixés par le gouvernement pour chaque fabrique et non pour le producteur, une certaine compensation peut s'établir, au sein de la zone de collecte de la fabrique, entre les cultivateurs dont la production excède le contingent de livraison et ceux qui ne l'épuisent pas. Une compensation dépassant le cadre régional serait certes possible en principe, mais se heurterait à des difficultés dans la pratique.

4.12.2 La limitation de l'offre en France

Le système de fixation et de répartition des contingents de production appliquée en France ressemble à celui qui est appliqué en Allemagne mais, considéré dans son ensemble, il est peu plus souple en ce qui concerne l'affectation des excédents et la répartition régionale des contingents de production.

Un objectif de production assimilable à un contingent est fixé chaque année pour la campagne suivante et réparti entre les pays de la zone franc. Le contingent de production revenant à la métropole est réparti, avec la collaboration des groupes professionnels intéressés, entre les diverses régions de culture et les sucreries, et, par ces dernières, entre les cultivateurs.

En cas d'excédents de la production, on peut d'abord - comme en Allemagne - chercher à équilibrer la production dans le cadre de la zone de collecte des diverses sucreries. Mais il est possible, en outre, de procéder à une compensation supranationale, dans le cadre du plan d'ensemble. Si cette opération ne permet pas d'atteindre un but visé, les quantités en excédents peuvent être stockées pendant 2 ans, après quoi elles doivent être liquidées. Les frais d'entrepôt sont, pour parties égales, à la charge des sucreries et des producteurs. Les excédents d'une année sont, d'ordinaire, reportés sur le contingent de la campagne suivante et payés aux producteurs au prix susceptible d'être alors obtenu.

Contrairement à la réglementation de la République Fédérale, le volume de production attribué à une région peut être modifié par décret interministériel, lorsque l'objectif de production fixé pour cette région n'a pas été atteint à concurrence de plus de 5 % durant trois campagnes consécutives.

4.12.3 La régularisation de l'offre en Belgique

Le système appliqué en Belgique diffère surtout des méthodes en vigueur en France et dans la République Fédérale en ce qui concerne le prix fixé pour la production excédant les besoins intérieurs.

Un prix minimum est garanti pour un certain volume de production, calculé d'après les besoins intérieurs, auxquels vient s'ajouter un contingent d'exportation déterminé. La production qui dépasse ce volume est exportée et, en conséquence, payée au prix du marché mondial. Ce prix a été si faible au cours des dernières années que le fractionnement du marché est revenu en fait à limiter la culture de la betterave sucrière au niveau des besoins intérieurs.

Lorsque la production de divers agriculteurs excède le contingent attribué à ces derniers, il est possible d'établir une compensation complète entre les producteurs. Le faible prix de l'exportation n'intervient alors que si la quantité globale produite dans le pays est supérieure au contingent intérieur.

Le contingentement volontaire de la culture des betteraves sucrières a été abandonné en 1964/65. Depuis lors les producteurs de betteraves sucrières doivent payer pour tous les betteraves livrées un impôt qui comble éventuellement le déficit d'exportation.

4.12.4 La réglementation aux Pays-Bas.

Le prix intérieur moyen est calculé d'après le prix garanti appliqué au contingent intérieur et le prix obtenu sur l'exportation du volume excédant ce contingent. La différence entre le prix des quantités écoulées à l'intérieur et le prix à l'exportation n'est par conséquent pas reportée sur les divers producteurs, si bien qu'on ne saurait dire qu'il existe un contrôle de l'offre au moyen du prix.

4.12.5 Les tentatives faites en Italie pour limiter l'offre

On a tenté, en 1959, de mettre un frein à l'extension de la culture au moyen d'une loi sur la culture de la betterave sucrière et "l'achat par l'industrie sucrière". Cette loi comportait une réglementation analogue à celle qui est en vigueur en France, à savoir l'établissement d'un programme annuel de culture. En veillant à ce que les limites de culture prévues dans ce programme soient observées et en fixant un prix de la betterave dans le cadre de la loi en question, on s'est efforcé en 1960 - et, dans l'ensemble, avec succès - de réduire de quelque 20 % la surface cultivée par rapport à 1959/60. Cette loi a été déclarée contraire à la constitution par le Conseil d'état et abrogée en 1961.

On s'était déjà efforcé précédemment d'obtenir un contingentement qui fut conforme à la constitution au moyen d'accords privés entre cultivateurs de betteraves et fabricants, mais ces accords n'ont pas été respectés, ce qui amena à adopter la loi mentionnée ci-dessous.

4.2 La réglementation de la production et de l'offre de produits des cultures spécialisées.

Parmi les produits des cultures dites spécialisées, la production des légumes, des fleurs et des plantes d'ornement, des bulbes à fleurs, du tabac et du vin est, dans les pays de la C.E.E., soumis à une limitation. En outre, la possibilité de contrôler les prix du houblon en réglementant la production de ce dernier mérite au moins d'être mentionnée.

4.21 La réglementation de la production de légumes, des bulbes à fleurs et des plantes d'ornement aux Pays-Bas.

Les conditions naturelles, la dimension des exploitations, les facilités d'écoulement et la formation systématique, depuis des dizaines d'années, d'une abondante main-d'oeuvre qualifiée ont placé les Pays-Bas dans une situation exceptionnellement favorable pour s'adonner à la culture des légumes, des bulbes à fleurs et des plantes d'ornement. Ces conditions, conjuguées avec la possibilité d'accroître la productivité du travail grâce aux progrès techniques, créent une puissante incitation à développer la production, tant que les prix dépassent une certaine limite inférieure, à laquelle les coûts moyens de production sont généralement à peine couverts. Le risque qui en résulte de voir la production excéder la quantité susceptible d'être encore écoulee à des "prix couvrant les coûts" est aggravé par le développement rapide de la production dans les régions de culture concurrentes.

4.21.1 Le contrôle de la production et de l'offre

C'est pour cette raison qu'une série de mesures ont été prises aux Pays-Bas, afin d'éviter qu'à la longue la production ne dépasse la quantité qui peut être écoulee à des prix couvrant les coûts.

Ces mesures peuvent être réparties en trois catégories :

- 1) Celles qui permettent de soumettre à un certain contrôle le nombre des producteurs et qui sont en même temps de nature à favoriser l'amélioration des produits;
- 2) Celles qui visent à limiter la production dans les exploitations individuelles;
- 3) Celles qui sont destinées à assurer des prix minima déterminés en supprimant les excédents de production qui pèsent sur les prix.

Suivant que la production est plus ou moins spécialisée, ou bien on a recours à une combinaison de toutes ces mesures, ou bien on applique seulement celles qui figurent en 1 et en 3. Là où la grande majorité des producteurs sont spécialisés dans la culture des plantes ou des groupes de plantes considérés, la limitation de leur nombre est assimilable à celle de la surface cultivée. En revanche, si un groupe assez important d'exploitations participant à la production n'est pas intégralement spécialisé dans la culture des produits en cause, la production ne peut être orientée dans le sens souhaité qu'en combinant les mesures 2 et 3, ou en appliquant les mesures 1, 2 et 3.

4.21.2 Mesures qui permettent de contrôler le nombre des producteurs

Aux Pays-Bas, l'autorisation de produire des légumes, à l'exception des oignons, des carottes d'hiver et des champignons (et des légumes destinés, aux termes de contrats de culture, à l'industrie des conserves) et de cultiver des bulbes à fleurs, des plantes d'ornement et des plantes en pots, est soumise à une "erkenning", dont l'octroi est réglé par la loi (Staatsblad 389 du 16/11/61, Staatsblad 70-77 du 19/3/1962). D'après cette loi, des autorisations ne sont délivrées qu'aux personnes qui peuvent faire la preuve qu'elles ont eu une formation de plusieurs années et qu'elles ont fréquenté une école technique. Quiconque peut fournir cette preuve a, certes, le droit d'obtenir une autorisation portant sur la culture des plantes considérées, de sorte qu'au fond il ne s'agit pas là d'une mesure directe de contrôle de la production. Il n'en est pas

moins évident qu'une certaine stabilisation de l'extension des surfaces cultivées est ainsi obtenue. Comme il faut des années d'études pour acquérir la qualification requise, le risque d'une extension brutale des surfaces cultivées en cas de prévisions favorables sur les prix se trouve sensiblement atténué, sinon totalement écarté. De plus, l'accès au marché est relativement facile à réglementer en modifiant les conditions exigées des candidats pour qu'ils soient qualifiés, ou en réduisant le nombre des élèves. Toutefois, il n'a pas été, semble-t-il, fait encore usage de cette possibilité aux Pays-Bas.

Comme la limitation de l'accès au marché aux seuls professionnels qualifiés assure une certaine continuité au développement de la production, mais qu'elle ne garantit pas nécessairement le maintien de l'équilibre du marché avec des prix qui couvrent à peu près les coûts moyens de production, elle est complétée par les mesures mentionnées en 2 et 3 sur la plupart des marchés des légumes, bulbes à fleurs et plantes d'ornement.

4.21.3 Mesures visant à contrôler les surfaces cultivées.

Sur les marchés des bulbes à fleurs (hyacinthes, tulipes et narcisses) et de plantes en pots, la délivrance de licences de production est complétée par la délivrance de licences de cultures. Celles-ci limitent l'extension des cultures dans chaque exploitation. Il s'agit pour tous les produits de licences négociables. Toutefois, le nombre des acheteurs est limité aux personnes physiques en mesure de prouver qu'elles sont professionnellement qualifiées.

Les capacités de production reconnues à chaque titulaire par la licence de culture sont fixées tous les ans, d'après la surface cultivée de l'année précédente, par la décision de la "Produktschap voor siergewassen".

4.21.4 L'application des contrôles

Ce sont des contrôleurs de la "Produktschap" qui veillent à ce que les limitations de production fixées dans les licences de culture soient observées. Ils contrôlent chaque année les exploitations qui cultivent des bulbes et tous les trois ans, celles qui produisent des plantes en pots, en mesurant de nouveau les surfaces cultivées.

4.21.5 La limitation de la culture des choux pommés.

En dehors de la culture des bulbes à fleurs et des plantes en pots, celle des choux est limitée, aux Pays-Bas, à concurrence de 80 % de la surface cultivée en 1957. Cette limitation a été prescrite par le ministère de l'agriculture comme condition à l'octroi du supplément sur les prix des choux pommés dans les ventes à la criée

4.21.6 Mesures complémentaires destinées à maintenir un niveau de prix minimum déterminé.

Les mesures qui, outre celles qui sont mentionnées en 1 et 2, ont été prises aux fins de maintenir un certain prix minimum sur les divers marchés, sont en principe semblables. Des réglementations sont prévues sur tous les marchés en vue de faire disparaître le volume marginal de production pour lequel il est impossible d'obtenir un prix minimum déterminé. Il convient néanmoins de faire une distinction entre les secteurs de production dont l'extension est soumise à un contrôle dans les exploitations et ceux dans lesquels il n'est pas imposé d'entraves au développement de la production des entreprises individuelles.

4.21.7 La garantie de prix minima pour les bulbes à fleurs et les plantes ornementales.

Les prix peuvent se former librement dans le cadre de la réglementation exposée en 1 et en 2. En ce qui concerne les tulipes, les hyacinthes et les narcisses, des limites sont uniquement imposées, au moyen de la fixation de prix minima, à l'évolution des prix dans le sens de la baisse. Les prix minima sont fixés au niveau des coûts de production dans les régions de culture du nord des Pays-Bas qui sont les plus favorisées au point de vue des prix de revient. Les salaires, les rentes foncières et les autres frais communs entrent proportionnellement en ligne de compte dans les coûts de production qui servent de base à la fixation des prix minima (1).

(1) Voir : "Kostprijzen van bloembollen in de zuidelijke bloembollenstreek, Westfriesland en Anna -Paulowna", - Rapport n° 402 du Landbouw-Economisch-Instituut - La Haye 1962 et "Onderzoek naar de Kostprijzen van Krokusknollen in Westfriesland en Anna-Paulowna en Omgeving", Rapport n° 399 du Landbouw-Economisch-Instituut - La Haye, 1962.

Pour garantir les prix minima, il a été créé un fonds des excédents qui achète, à un prix inférieur de 5 % au prix minimum, les quantités qui ne peuvent être écoulées à ce dernier prix.

Les prix minima servent en même temps de base de calcul du prix minimum à l'exportation. Celui-ci est établi d'après le prix minimum intérieur majoré d'un supplément dont le niveau est dérivé des résultats comptables des exportateurs et qui doit couvrir les coûts moyens de ces derniers. A l'heure actuelle, le prix minimum à l'exportation est supérieur d'environ 75 % au prix minimum intérieur.

4.21.8 La garantie de prix minima dans la culture des légumes

Contrairement aux dispositions concernant les bulbes à fleurs et les plantes ornementales, les surfaces affectées à la culture des légumes à l'intérieur des exploitations ne sont pas limitées, ou plutôt il existe bien une possibilité légale de limiter les surfaces cultivées par exploitation mais, jusqu'à présent, il n'en a pas été fait usage et tous les intéressés sont soucieux d'éviter autant que possible la mise en oeuvre de mesures en ce sens. Cela signifie que le rôle des prix en tant qu'élément d'orientation doit être largement sauvegardé. Les prix minima peuvent tout au plus avoir pour fonction de prévenir autant que possible des pertes de revenu résultant d'une pression exercée sur les prix par une production déjà excédentaire. Mais ils doivent en même temps être fixés de telle façon qu'ils n'incitent pas à augmenter, ou même seulement à maintenir la production. Les mesures prises aux Pays-Bas sont aménagées pour une large part en fonction de la nécessité :

- 1) Les prix minima sont obtenus sur tous les marchés en détruisant la "production excédentaire". On entend par là la quantité qui ne peut être vendue au prix minimum fixé. Les producteurs touchent, pour la production détruite, une indemnité qui atteint généralement 80 % du prix minimum dans la catégorie de qualité n° 1 et 60 % dans la catégorie n° 2. Les ressources nécessaires à cette fin sont prélevées sur un fonds de garantie, qui est lui-même alimenté par des taxes perçues sur le prix de marché des produits considérés. Il est créé un fonds spécial pour chaque produit. Ces fonds sont gérés isolément, si bien que les ressources de l'un, celui des concombres par exemple, ne peuvent être transférés à un autre fonds, celui des tomates par

exemple. Cela signifie que l'apparition répétée d'excédents de production au sens défini ici entraîne une diminution des ressources des fonds et par là, obligatoirement, une baisse des prix minima ou plus exactement des prix versés pour la production excédentaire. Les prix minima versés, fixés initialement à un niveau trop élevé et qui entretiennent l'incitation à développer la production, sont ainsi forcément corrigés.

- 2) Les prix minima sont calculés d'après le point de saturation à court terme du marché et les coûts moyens de production. Il ressort des indications fournies par les organes administratifs chargés d'appliquer le système des prix minima que l'institution de prix minima repose sur l'idée que la courbe de demande à court terme évolue comme le montre le graphique 13. La courbe de demande accuse un point de saturation S. Le prix P_s correspondant au point de saturation S représente le prix le plus élevé pour le volume maximum des ventes. Les fluctuations de prix au-delà de P_s n'entraînent plus d'augmentation sensible des ventes.

Les prix correspondent au point estimé de saturation S et les coûts moyens constituent le point de départ de la fixation du prix minimum selon la règle suivante :

- 1) Lorsque les coûts moyens de production sont supérieurs au prix correspondant au point de saturation, le prix est fixé en tant que prix minimum à partir du point estimé de saturation;
- 2) lorsque les coûts de production sont moins élevés que le prix correspondant au point estimé de saturation, ce sont eux qui déterminent le niveau du prix minimum.

Les coûts de production qui constituent l'une des bases de détermination du prix minimum, sont calculés d'après la méthode du Landbouw-Economisch-Instituut (1). Suivant cette méthode, tous les frais communs, y compris le salaire des ouvriers et de la main-d'oeuvre familiale, sont déterminés sur la base des prix appliqués sur le marché et répartis entre les diverses branches d'exploitation. Toutefois, les décisions à prendre relativement

(1) Voir : "Onderzoek naar de kostprijzen van komkommers (RAS "Spotvrije") en kropsla (herfstteelt) in een verwarmd warenhuis", Rapport n° 393 du Landbouw-Economisch-Instituut, La Haye, 1962.

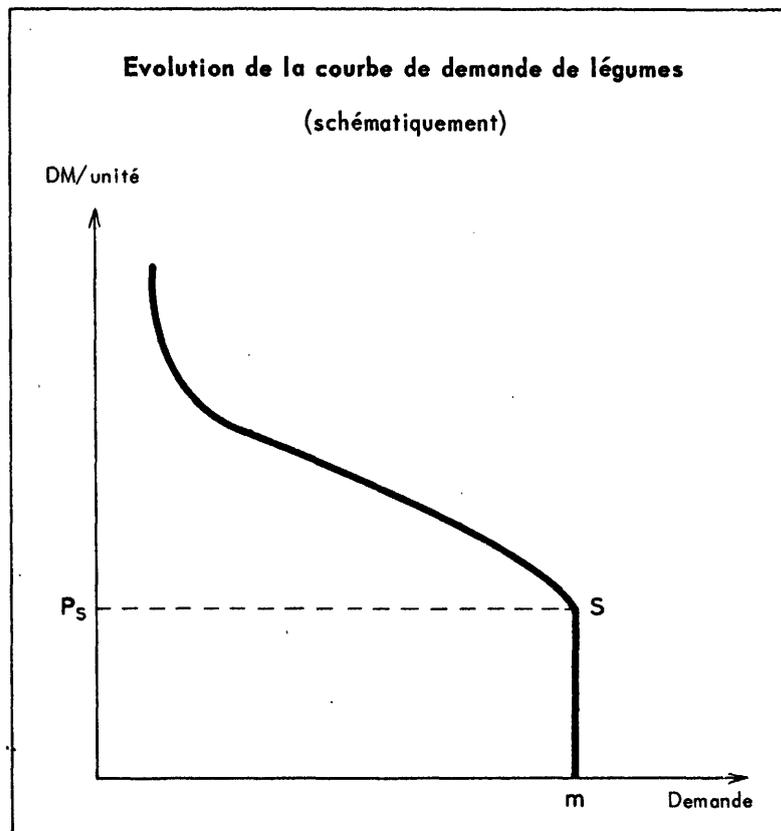
à la forme de l'organisation des exploitations ne sont pas régies, ou ne le sont pas en premier lieu, par le rapport entre les coûts moyens de production et les prix du marché. Etant donné que la majeure partie des moyens de production, en général, la surface cultivée totale, la surface cultivée sous verre et la main-d'oeuvre disponible, peuvent être considérées à court terme comme des facteurs fixes, le coût d'utilisation de ces facteurs de production par une branche d'exploitation A est dérivé, non pas des prix du marché, mais des coûts d'opportunité (opportunity costs).

Ces coûts afférents à l'utilisation des facteurs fixes de production dans une branche d'exploitation A - par exemple dans la culture des concombres - qui représentent généralement la partie principale des coûts marginaux, dépendent des rendements exprimés en monnaie qui seraient obtenus si les facteurs fixes étaient affectés, non pas à la production des concombres, mais à celle de produits concurrents, tels que les tomates.

Plus le prix des tomates ou d'un autre produit concurrent est élevé sur le marché, plus il est en conséquence probable que le coût marginal des concombres est supérieur au coût moyen calculé d'après la méthode du Landbouw-Economisch-Instituut et, de ce fait, aux prix minima. Plus il est probable, en même temps, que le prix minimum n'offre aucune incitation à augmenter la production, ni même à le maintenir à son niveau actuel.

Etant donné le haut niveau de spécialisation atteint dans la production des légumes et la possibilité, qui existe presque toujours, de substituer sans frais assez élevés de reconversion certaines variétés de légumes (concombres par exemple) à d'autres (éventuellement tomates), le fonctionnement du système des prix minima dépend d'une condition décisive, à savoir que la production ne s'accroisse pas simultanément sur tous les marchés au-delà de la quantité susceptible d'être écoulé au prix minimum. Par suite du degré élevé de spécialisation de la production néerlandaise des légumes, cette condition implique que les mesures imposées au 1. soient suffisantes pour que la modification de la capacité globale de production afférente aux variétés de légumes considérées, qui résulte du changement intervenu dans le nombre des producteurs, continue à correspondre à la variation du volume total de la demande à un prix minimum donné. Une fois que cette condition est remplie les prix minima

GRAPHIQUE 13



constituent un instrument d'orientation qui est de nature à aiguiller tous les facteurs de production disponibles dans le secteur de la culture des légumes, vers les branches de production présentant les meilleures perspectives de débouchés.

En revanche, si cette condition n'est pas remplie, ou si, dans les régions de production concurrentes, se développe une production dont les principaux produits sont d'un prix de revient inférieur au prix minimum néerlandais, la méthode exposée ici pour obtenir des prix minima ne doit guère être appropriée. Dans ce cas, toutefois, une réglementation de la production portant sur une seule région est insuffisante pour le contrôle de l'offre. Le fonctionnement du système néerlandais de réglementation des cultures semble par conséquent devoir dépendre de façon décisive, dans la C.E.E., du point de savoir si les producteurs néerlandais parviendront à s'assurer, du moins à concurrence du volume actuel de la production, des débouchés à des prix supérieurs aux prix minima.

4.21.9 Organisation de la production et de la vente.

On comprend aisément que les mesures exposées dans la section précédente exigent une organisation vigoureuse de la production et de la vente. Sans entrer dans le détail de la structure et de l'organisation des "Produktschappen" ou du système des ventes à la criée, on peut résumer comme suit les principales dispositions :

- 1) Tous les fruits et légumes doivent être offerts aux coopératives de vente à la criée;
- 2) Celles-ci sont en majorité groupées en "bureaux centraux" et tenues d'exécuter les décisions qu'ils prennent pour régulariser le marché;
- 3) Le bureau central fixe le niveau des prix minima, les critères de qualité etc. et gère les fonds de soutien des divers produits.

4.22 Le contrôle de la culture du tabac dans les pays de la C.E.E.

La culture du tabac n'a qu'une importance réduite dans les pays de la C.E.E. Les surfaces ne représentent guère que 3 % de la culture du tabac dans le monde. Elles sont tombées de 89.000 ha au total en 1955 à 62.000 ha en 1962. La part de l'Italie dans la production de la C.E.E. dépasse 50 % et celle de la France 30 %. Le tableau 25 montre la répartition et l'évolution des surfaces cultivées en tabac au sein de la C.E.E.

Toutefois, le rôle que joue la culture du tabac, notamment en France et en Italie, ressort non pas de la part qu'elle représente dans la production globale, mais du fait qu'elle est concentrée dans certaines régions. En Italie, elle se trouve à concurrence de plus de 50 % dans le sud du pays, et les Pouilles fournissent à elles seules 35 % de la production totale. Mais cette culture est encore plus concentrée en France où le sud et le sud-ouest, régions qui comprennent essentiellement la Guyenne et la Gascogne, fournissent quelque 60 % de la production française du tabac; 10 % proviennent de l'Alsace. Dans la République Fédérale, 80 % de la production sont concentrés dans les Länder de Rhénanie-Palatinat et du Wurtemberg.

Etant donné la façon dont cette culture est répartie, les mesures destinées à régulariser l'offre et le prix doivent être considérées avant tout comme faisant partie de la politique économique régionale. La culture du tabac étant peu étendue et fortement concentrée, le contrôle en est simple. La réglementation des surfaces cultivées et des prix comprend les mesures suivantes (voir le tableau 26) :

- 1) Monopole d'Etat (Italie et France)
- 2) Réglementation des surfaces cultivées. En Italie, elle est effectuée au moyen de licences délivrées par les concessionnaires qui sont des particuliers ou des coopératives. Les concessionnaires remettent les contingents qui leur sont alloués à des entreprises individuelles qui, à leur tour, sont tenues de livrer le tabac aux concessionnaires.

Tableau 25

Culture du tabac dans les pays de la C.E.E.

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Allemagne fédérale	10,6	10,3	8,6	7,6	6,9	6,3	4,0	3,9
France	29,0	28,9	28,5	27,2	26,2	25,3	21,8	21,6
Italie	48,4	49,0	51,1	52,5	56,5	53,1	46,2	35,6
Belgique	1,2	1,1	1,0	1,3	1,4	1,4	1,0	1,0
Total	89,2	89,3	89,2	88,6	91,0	86,1	73,0	62,1

Source : Office des statistiques des Communautés européennes, Statistique agricole 1963 - n° 2, 1964 - n° 1

Tableau 26Réglementation de la culture du tabac dans les pays de la C.E.E.

	France	Italie	République fédérale d'Allemagne
Organisation de la vente	Monopole d'Etat	Monopole d'Etat	Mélanges volontaires (favorisés au point de vue fiscal). Ventes aux enchères publiques. Contrat de culture.
Réglementation des surfaces cultivées	Fixation et contrôle par le monopole	Délivrance de licences aux concessionnaires	Fixation de surfaces maxima par le gouvernement et l'association professionnelle.
Réglementation des prix	Fixation par le monopole	Fixation par le monopole	

En France, c'est le monopole du tabac qui répartit lui-même les contingents de culture. Des fonctionnaires du monopole d'Etat veillent à ce que les limitations de culture soient observées. Les planteurs sont tenus de livrer leurs récoltes à des entrepôts déterminés.

Dans la République Fédérale, les surfaces maxima à cultiver sont déterminées par des accords entre le gouvernement et les représentants des planteurs. Ces surfaces sont réparties avec la participation des associations de Länder et des associations locales.

- 3) Fixation des prix : En Italie et en France, les prix sont fixés par les services du monopole, selon les qualités et les variétés. En France ils sont fixés chaque année par des commissions paritaires, composées de délégués des planteurs et de représentants de l'administration du monopole. En Italie, c'est cette dernière qui fixe les prix. Des prix "suffisants" sont obtenus par suite de l'obligation de procéder à des mélanges de certaines variétés de tabac et cigarettes (tableau 26). Il n'y a pas de fixation de prix dans la République fédérale. Entretemps les mélanges obligatoires ont été remplacés par des mélanges volontaires, qui sont favorisés au point de vue fiscal.

Bibliographie

1. Unione Tabacchicoltori Italiani, Aspetti e problemi della Tabacchicoltura Italiana, Roma 1954.
2. Montel, J.E., "The Tobacco Industry of Italy". Foreign agriculture report n° 78, Washington 1964.
3. Moreau, R., "La culture du tabac" Société de Presse et d'édition Tabacole Dalmas, dans : Die Auswirkung der europäischen Integration auf den Tabakbau der einzelnen Mitgliedstaaten, Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V. Bonn, Einzelbericht des Instituts für Wirtschaftslehre des Landbaues der Landwirtschaftlichen Hochschule Hohenheim.
4. J. Dortos, "Storia della tabacchicoltura in Italia". Riv. Agricoltura delle Venezie n.9, 1956.
5. Ferro Ottone, "Il tabacco - Problemi economici della coltura" Vol I° Italiana settentrionale. I.N.Z.A. Roma.
6. Guerrieri Giuseppe - "Il tabacco" - Vol II° Italia centrale.
7. Cupo Carlo, "Il tabacco" - Vol III° Italia Meridionale e Insulare.

4.23 Le contrôle de la culture du riz en Italie

L'organisation requise pour contrôler efficacement la culture du riz a été mise sur pied en Italie par la création de l'institut national du riz, l'Ente Nazionale Risi, à Milan. Il s'agit là d'un monopole d'Etat à caractère commercial, auquel toute la production de riz doit être vendue.

Le développement rapide de la production après 1950 a obligé l'institut à y mettre un frein en 1956. A cet effet, il a eu recours à la division du marché en fixant deux prix pour chaque catégorie de riz (fin, mi-fin et normal), un prix supérieur applicable à un contingent de livraison limité et un prix inférieur pour les quantités excédant ce dernier.

Comme le montre le tableau 27, on est ainsi parvenu à limiter la culture du riz à peu près au niveau souhaité.

4.24 Le contrôle de l'offre de lait de consommation dans la République Fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas

On sait que la possibilité d'élever les prix moyens du lait payés aux producteurs à l'aide d'un contrôle de l'offre sur les divers marchés des produits laitiers repose sur la différence d'élasticité de la demande relative à ces produits. Au sein de la C.E.E., ce n'est que dans la République Fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas que cette possibilité a été mise à profit.

Dans la République Fédérale, le contrôle de l'offre de lait de consommation est réalisé en délimitant les zones d'achat et de vente des laiteries. Le prix est fixé de telle façon qu'il soit bien plus avantageux d'exploiter le lait de consommation que le lait industriel. Afin d'atténuer le désavantage qui en résulte pour les fournisseurs de lait industriel, il est perçu, sur les ventes de lait de consommation, une taxe de péréquation destinée à relever les prix du lait industriel.

Cela ne permet cependant pas d'équilibrer totalement les prix. Les prix locaux du lait varient fortement suivant l'éloignement du marché et la part que représentent, de ce fait, les ventes de lait de consommation

GRAPHIQUE 14

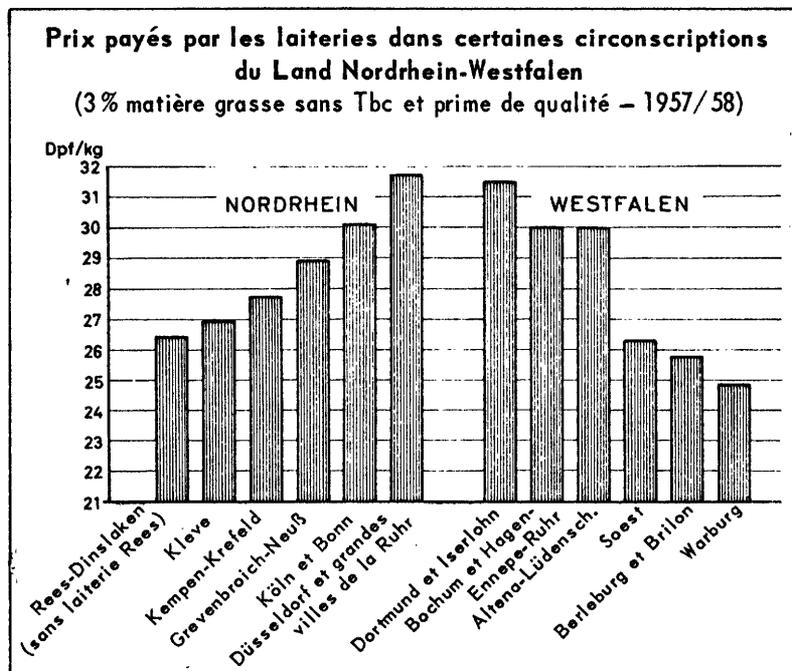


Tableau 27

Le développement de la culture du riz en Italie

<u>Année</u>	<u>en 1000 ha</u>
1945	97
1946	117
1947	132
1948	143
1949	129
1950	145
1951	156
1952	174
1953	175
1954	179
1955	169
1956	138
1957	126
1958	135
1959	136
1960	129
1961	123
1962	119

dans la quantité totale de lait livrée. Le graphique 14 montre l'échelonnement des prix payés pour le lait à mesure qu'on s'éloigne de la principale zone de vente Rhin du nord-Westphalie en 1957/58. Toutefois, les différences qui sont dues également en partie au fait que la proximité d'un marché offre la possibilité de vendre du lait de consommation de toute première qualité, varient d'une année à l'autre avec les prix du beurre et du fromage pratiqués sur le marché. Néanmoins les prix figurant dans le graphique 14 reflètent l'ordre de grandeur des différences accusées par les prix payés dans la moyenne des années.

Aux Pays-Bas, les laiteries fixent pour le lait de consommation un "prix standard d'utilisation" qui est calculé d'après le prix moyen garanti du lait, majoré d'un supplément accordé aux producteurs qui fournissent régulièrement du lait de consommation pendant toute l'année. Le prix de vente du lait de consommation est fixé d'après les prix payés aux producteurs. Ce prix de vente a le caractère d'un prix indicatif et il est supérieur au produit net tiré en moyenne du lait. La différence par rapport à l'utilisation du lait sous forme de fromage ou d'autres produits laitiers est versée à titre de taxe de péréquation au fonds de la "Produktschap"; celle-ci fixe le montant de cette taxe d'après la meilleure utilisation alternative possible, autrement dit, de telle façon que subsiste une certaine incitation à livrer et à vendre du lait de consommation.

Le prix à la production est déterminé indépendamment du mode d'utilisation du lait. Il est calculé comme le prix des betteraves sucrières d'après le prix garanti d'un certain volume de production, soit actuellement environ 1,5 million de kg, et d'après les prix du marché afférents aux quantités de lait qui excèdent ce volume. La division de l'offre en deux parties, dont l'une bénéficie d'un prix privilégié, est effectuée à l'échelon national, comme pour les betteraves sucrières. Les différences de prix ne sont pas répercutées sur les exploitations individuelles, si bien que l'on peut dire qu'il s'agit d'un contrôle de l'offre au sens propre du terme. A partir de la campagne 1962/63, un prix indicatif applicable à la totalité de la production laitière a été substitué au système exposé ci-dessus.

5. Résumé et conclusions :

Possibilités et limites de la limitation de l'offre au moyen de mesures administratives dans la C.E.E.

5.1. Les limitations de l'offre agricole au moyen de mesures administratives visent en général à une redistribution des revenus de l'ensemble de l'économie au profit de l'agriculture. Elles se classent par conséquent parmi les instruments de la politique des revenus agricoles. Le point de savoir lequel des instruments disponibles dans ce domaine est à utiliser dans le cas d'espèce, dépend essentiellement des conditions économiques et sociologiques, des problèmes administratifs de la mise en oeuvre et, dans les limites ainsi fixées, en fin de compte des décisions politiques prises.

La présente étude vise surtout les possibilités et les limites, sur le plan agricole, de l'utilisation de contrôles de l'offre sur divers marchés, ainsi que l'organisation fondamentale de ces marchés qui doit être assurée par des mesures administratives pour réaliser des contrôles de l'offre.

Pour la limitation de l'offre par des mesures administratives, on dispose d'un instrument à caractère multiple (voir graphique 1, page 11). Il s'étend de contrôles directs de la production en passant par des contrôles de l'offre, des contrôles de l'utilisation de divers facteurs de production, jusqu'au fractionnement du marché et à l'influence indirecte exercée sur l'emploi de facteurs de production. Ces mesures se distinguent essentiellement par leurs points d'application et par l'étendue de leur mise en oeuvre. Elles peuvent intervenir soit sur les marchés des produits ou des moyens de production dans les entreprises agricoles ou dans les entreprises de transformation. Elles influencent soit en général toutes les entreprises, soit uniquement des groupes sélectionnés d'entreprises individuelles. Enfin, les différentes mesures se distinguent par les conditions requises dans chaque cas pour l'exécution administrative.

En raison de la multiplicité des instruments, en raison de leurs points d'application différents et de l'étendue différente de leur mise en oeuvre, il est impossible d'en donner une classification générale en fonction de l'efficacité et de l'utilité de leur emploi. Cette classification ne peut se faire qu'en fonction des conditions particulières à chaque cas, dans lesquelles une limitation de l'offre est envisagée.

5.2 L'effet de revenu des limitations de l'offre

Pour étudier l'effet de revenu d'une limitation de l'offre, il faut distinguer les effets directs des effets indirects.

5.21 L'effet de revenu direct

L'effet de revenu direct repose sur le fait que le prix d'un produit soumis à une limitation de l'offre peut être augmenté par une diminution de l'offre et qu'en même temps des coûts de production sont économisés. Par conséquent l'effet de revenu direct résulte des variations des ventes et des coûts variables de ce produit. Son importance dépend en premier lieu de l'élasticité de la demande par rapport au prix. Plus cette élasticité est faible en valeur absolue et plus l'effet de revenu d'une limitation de l'offre est grand, toutes choses restant égales d'ailleurs (cf. équation (4) p.18). Un effet de revenu direct positif ne peut être obtenu que si l'élasticité de la demande par rapport au prix est inférieure à 1 (supérieure à -1), c'est-à-dire, si l'augmentation du prix en pourcentage est supérieure à la diminution de la valeur de la production en pourcentage. Par exemple, une augmentation du revenu de l'horticulteur grâce à une limitation de 10 % de la culture des légumes n'est réalisable que si cette mesure permet d'obtenir une augmentation d'au moins 10 % des prix moyens des légumes.

5.22 L'effet de revenu indirect

L'effet de revenu indirect indique l'incidence de l'adaptation de l'offre et de la demande. L'adaptation de l'offre tient à l'interdépendance de la production agricole et aux corrélations qui en résultent entre les produits. La limitation d'un produit A a en général pour effet la limitation des productions entièrement complémentaires de A, et l'extension des productions qui sont surtout liées à A par

des rapports alternatifs. Par exemple une limitation de la culture des betteraves sucrières a pour effet une limitation de la production de fourrage (feuilles de betteraves) et une augmentation de la production de céréales. La limitation de la production de lait dans les régions de la C.E.E. où la capacité de l'élevage des veaux n'est pas encore entièrement utilisée entraînera avec certitude une augmentation de la production de viande bovine. Etant donné que l'extension des produits alternatifs exerce, au moins quant à la tendance, une pression sur les prix de ces produits, la somme des effets de revenu indirects d'une limitation de l'offre qui résultent de l'adaptation de cette dernière est en général négative.

L'adaptation de la demande résulte aussi des corrélations d'échange existant entre les produits.

Plus un produit soumis à limitation est échangeable contre d'autres, plus grande est, certes, l'élasticité de la demande de ce produit par rapport au prix, mais plus grande est aussi la valeur (positive) de l'effet exercé sur le revenu des producteurs par suite des ajustements aux variations de prix du côté de la demande.

Si par contre, du côté de l'offre, il existe surtout des rapports de complémentarité entre des produits soumis à limitation et d'autres dont la production est étendue du fait que les producteurs s'adaptent à l'introduction de limitations de l'offre, l'effet qui résulte pour les revenus des producteurs de l'ajustement de la demande est négatif. Il renforce les répercussions des ajustements opérés du côté de l'offre.

5.23 L'effet de revenu à court et à long terme

L'importance de la somme des effets de revenu d'une limitation de l'offre pour un produit dépend finalement, toutes choses égales d'ailleurs, de la longueur de la période considérée. D'une façon générale, l'effet exercé sur le revenu par une limitation de l'offre diminue continuellement depuis le moment auquel la limitation a été introduite, jusqu'à ce qu'il atteigne une limite inférieure déterminée (effet de revenu à long terme).

Il convient donc de faire une distinction entre les effets à court et à long terme d'une limitation de l'offre. En longue période, certains facteurs agissent, tant du côté de la demande que du côté de l'offre, les uns pour diminuer et les autres pour augmenter surtout l'effet de revenu indirect.

Du côté de l'offre, il faut mentionner principalement l'effet d'intensité et le progrès technique, du côté de la demande l'élasticité de la demande par rapport au prix, qui en règle générale est plus grande à long terme qu'à court terme, et la translation de la courbe de la demande qui se produit en cas d'augmentation du revenu individuel et d'accroissement de la population (cf. 2.24 p. 38-42).

Dans l'ensemble, on peut admettre qu'à long terme, ce sont, du côté de l'offre, les incidences du progrès technique et, du côté de la demande, les effets de la translation de la courbe de la demande sous l'influence de la croissance de la population et de l'accroissement du revenu individuel qui domineront. Savoir si l'effet de revenu à long terme des limitations de l'offre sera supérieur ou inférieur à l'effet de revenu à court terme dépend donc essentiellement de l'intensité de l'incidence du progrès technique d'une part et de la croissance de la population et de l'augmentation du revenu individuel d'autre part. C'est dans une large mesure la situation de départ lors de l'introduction de la limitation de l'offre qui fera que l'un ou l'autre des groupes de forces dominera.

5.24 Evaluation de l'effet de revenu

Pour avoir une estimation approximative de l'effet de revenu à court terme d'une limitation de l'offre, on peut fréquemment, au lieu d'étudier l'effet de revenu, se borner à une étude des variations entraînées dans les prix d'un produit et des produits alternatifs par une limitation de l'offre de ce produit.

Si l'on admet tout d'abord que la limitation de l'offre d'un produit entraîne principalement l'extension de la production d'un seul autre produit, la variation du prix du deuxième produit, provoquée par une variation du prix du premier produit due à une modification de l'offre, dépend, lorsque l'interdépendance entre les deux produits du côté de

la demande est inexistante ou négligeable, des conditions suivantes (cf. équation (16) p. 34) :

- 1) De l'élasticité de la demande des deux produits par rapport au prix. Plus la valeur absolue de l'élasticité-prix du premier produit est grande par rapport à celle de l'élasticité-prix du deuxième produit, plus la variation du prix du deuxième produit est forte en cas de variation du prix du premier produit.
- 2) Du rapport entre les quantités offertes en cas d'introduction d'une limitation de l'offre. Plus l'offre du premier produit est importante par rapport à l'offre du deuxième, plus l'effet exercé sur le prix du deuxième produit par une variation du prix du premier due à une modification de l'offre est accentué.
- 3) Du rapport entre les prix au moment de l'introduction de la limitation de l'offre. Plus le prix du premier produit est faible par rapport au deuxième, plus l'effet exercé sur le prix du deuxième produit par une variation du prix du premier due à une modification de l'offre est accentué.

En général, ces grandeurs peuvent être estimées, au moins en gros, à l'aide des données statistiques disponibles. Pour arriver à une appréciation tant soit peu réaliste de l'effet de limitations de l'offre dans un territoire économique assez étendu, il faut toutefois tenir compte du fait qu'en général, en cas de limitation d'un produit, ce n'est pas seulement la production d'un autre bien qui est étendue, mais celle de plusieurs autres biens. La limitation n'entraîne donc pas seulement une variation du prix d'un autre produit, mais elle influe, au moins quant à la tendance, sur les prix de tous les produits en cause (cf. p. 30-32).

5.25 Incidences sur les revenus agricoles

L'influence d'une limitation de l'offre d'un produit sur les prix d'autres produits fait apparaître que par suite de l'interdépendance des diverses branches de la production agricole, une limitation de l'offre n'entraîne pas seulement une modification des revenus agricoles, mais aussi, en règle générale, une redistribution des revenus à

l'intérieur de l'agriculture. D'une part, les revenus des exploitations sont modifiés de façons diverses par les limitations de l'offre et, d'autre part, les limitations de l'offre sont à l'origine de rentes qui peuvent entraîner une variation de la valeur de certains facteurs de production (sol) et, en outre, une redistribution du revenu entre les propriétaires des facteurs et leurs utilisateurs.

L'influence de limitations de l'offre sur la formation des prix de certains facteurs de production, notamment du sol, dépend largement des mesures administratives spéciales par lesquelles on vise à réaliser une limitation de l'offre.

La redistribution du revenu entre les exploitations dépend largement du fait de savoir quelles exploitations sont touchées par l'effet de revenu direct et quelles exploitations le sont par l'effet de revenu indirect.

L'effet direct de revenu dû à une limitation de l'offre d'un produit profite exclusivement aux producteurs de ce produit. En revanche, l'effet indirect de revenu résultant de l'adaptation des producteurs de ce produit aux limitations de l'offre touche les producteurs de l'autre produit. Les conséquences immédiates sont les suivantes en ce qui concerne l'influence exercée sur la répartition du revenu au sein de l'agriculture par une limitation de l'offre d'un produit déterminé :

- 1) Si tous ceux qui produisent les autres produits produisent aussi le produit touché par la limitation, l'augmentation du revenu (pour autant qu'elle soit obtenue) profite uniquement aux producteurs du produit soumis à limitation. Les revenus des autres producteurs restent inchangés.
- 2) Si, parmi les producteurs des autres produits, certains produisent exclusivement lesdits produits, ils sont affectés uniquement par l'effet négatif de revenu résultant de l'adaptation des producteurs du produit soumis à limitation à la restriction de l'offre. Alors que le revenu de ces derniers s'accroît, celui des producteurs des autres produits, mais non du produit touché par la limitation, diminue plus ou moins fortement.

5.3 L'effet de revenu en cas de limitation de la surface cultivée (cf. 2.4, p. 67)

Parmi les possibilités de limiter uniquement l'utilisation d'un facteur pour la production d'un produit déterminé, la plus grande importance revient à la limitation de la surface cultivée. Son effet peut être décrit comme suit (cf. équation (41) p. 61) :

- 1) Les limitations de surfaces cultivées tendent à élever les rendements des produits intéressés. La valeur absolue de l'effet d'intensité dépend à cet égard dans une large mesure de l'élasticité de l'emploi des moyens de production accroissant le rendement par rapport au prix et au revenu.

Comme l'effet d'intensité a une incidence sur les rendements de l'ensemble des surfaces cultivées laissées à la production, on ne pourra obtenir des augmentations de prix ou une stabilisation des recettes tirées des productions en cause que si on limite rigoureusement la surface cultivée ou si l'élasticité de l'intensité par rapport au prix et au revenu est très faible.

- 2) Les limitations imposées à la culture d'un produit déterminé entraînent toujours une extension des surfaces consacrées à des produits concurrents. Comme la demande de ces produits est d'ordinaire dépourvue elle aussi d'élasticité, l'extension de leur culture entraîne, au moins quant à la tendance, une baisse de leurs prix et une diminution des revenus tirés de leur production.
- 3) Par suite des progrès techniques, les limitations de culture sont de moins en moins efficaces avec le temps. C'est du moins le cas lorsque le déplacement de la fonction prix-rendement dans le système de coordonnées devance, sous l'influence de progrès techniques, le déplacement que subit la fonction prix-demande sous l'influence de l'accroissement de la population et du revenu par habitant.

5.4 L'effet des différenciations de produits et de prix (cf. 2.5, p. 80)

Les mesures qui visent à élever ou à stabiliser les revenus agricoles au moyen de différenciations de produits et de prix sont concevables sous trois formes différentes :

- 1) Différenciations en liaison avec une limitation de l'offre globale;
- 2) Différenciations en liaison avec la limitation de l'offre sur un marché partiel;
- 3) Différenciations sans limitation de l'offre.

Ad 1):

Les conditions auxquelles il est possible, en conjuguant des différenciations de produits et de prix avec une limitation de l'offre globale, d'améliorer la situation des revenus agricoles plus efficacement qu'au moyen de simples limitations de l'offre sont les suivantes :

- a) L'élasticité de la demande par rapport au prix doit être différente sur les deux marchés (graphique 7 p. 75);
- b) Les deux marchés considérés pour un produit déterminé doivent être séparables en ce sens que la partie de la production offerte sur le marché A ne doit pas pouvoir être transférée sur le marché B;
- c) Chacun des producteurs participant à la production de ce produit doit recevoir certains contingents d'offre pour chaque marché.

Ad 2):

Partout où la différenciation des produits soulève des difficultés insurmontables, une différenciation des prix ne peut être réalisée que par un fractionnement du marché. Celui-ci consiste à verser un prix garanti par l'Etat pour une quantité fixée avec précision, toute la production supplémentaire étant payée à un prix moindre. Lorsque le prix payé pour la production excédant le contingent est égal à zéro, le fractionnement du marché se transforme en une limitation de l'offre.

Ad 3):

Les différenciations de produits et de prix sans limitation de l'offre sont caractérisées par le fait que les différenciations de prix sur les marchés partiels ne sont pas transmises aux entreprises individuelles. Il est, au contraire, payé à ces dernières un prix moyen, qui correspond en gros à la moyenne arithmétique des prix obtenus sur les marchés partiels. De telles mesures sont fréquemment appliquées aux marchés laitiers et, isolément, au marché du sucre. Elles visent

uniquement à augmenter le prix et ne sauraient être considérées comme des mesures destinées à limiter la production, au sens où nous l'entendons ici.

5.5 L'effet de la limitation de l'offre en cas de prix garantis par l'Etat
(cf. 2.6, p. 92)

L'étude faite jusqu'ici sur les effets de limitations de l'offre, part de l'hypothèse que seule la limitation de l'offre ou des surfaces cultivées est réglée par des mesures administratives. Le marché reste chargé de la formation des prix. Dans bien des cas, il est toutefois nécessaire pour des raisons politiques ou juridiques, ou opportun pour des raisons économiques, de conjuguer la limitation de l'offre par des mesures administratives avec un système de prix garantis par l'Etat pour les produits directement intéressés.

Les rapports décrits dans les sections précédentes entre les variations de l'offre, des prix et du revenu montrent qu'à chaque limitation de l'offre correspond sans aucun doute, en raison des conditions existantes en ce qui concerne la demande, une variation donnée des prix. Lorsque le volume de production obtenu à l'intérieur des limites fixées par les mesures administratives dépasse le volume de production susceptible d'être écoulé aux prix imposés par l'Etat, il faut que celui-ci achète, exporte, stocke ou détruise la production excédentaire.

Comme il est difficile de trouver le prix d'équilibre, notamment lorsque, au lieu de limiter l'offre, on limite uniquement la surface cultivée, cela signifie que les mesures destinées à limiter l'offre ou la production, alors que les pouvoirs publics fixent les prix, sont à retenir avant tout lorsqu'il s'agit de produits stockables. Elles nécessitent la création de services de stockage superposés aux entreprises individuelles et exploités soit par l'Etat, soit avec l'appui de ce dernier par le commerce et les coopératives.

5.6 La réalisation pratique de contrôles de la production et de l'offre
(cf. 2.7, p. 99)

La réalisation de limitations de l'offre au moyen de mesures administratives soulève surtout trois questions :

- 1) L'application pratique de mesures de contrôle efficaces;
- 2) La répartition des contingents d'offre et de superficie entre les différents producteurs;
- 3) La régulation de l'accès des nouveaux venus sur le marché.

Ad 1):

Les difficultés que présente la mise en oeuvre de limitations de l'offre tiennent en partie au caractère interdépendant de la production agricole, en partie à la structure de l'offre. Elles sont plus ou moins grandes selon les produits.

Selon le degré croissant des difficultés que présentent les contrôles on peut distinguer grosso modo les groupes suivants de produits (voir le tableau 3 p. 105):

- a) Les produits qui, avant de parvenir au consommateur, doivent passer par un nombre réduit de points de transformation. En font partie notamment : les betteraves à sucre, les céréales panifiables, le lait et les légumes en conserve. L'offre peut généralement être contrôlée aux points de transformation moyennant des frais administratifs relativement minimes.
- b) Les produits qui sont ou qui pourraient être commercialisés par les exploitations elles-mêmes, mais dont la culture est hautement spécialisée et concentrée dans quelques régions avec un nombre d'entreprises relativement réduit. Appartiennent à ce groupe la majeure partie des cultures spécialisées, notamment le tabac, le houblon, les plantes ornementales et, avec des restrictions, les légumes, le vin, les fruits et les oignons à fleurs.

La création de marchés régionaux et l'institution d'un régime de livraison obligatoire sont nécessaires pour contrôler l'offre de ces produits. Une possibilité d'organisation est offerte par les groupements de producteurs en coopératives ou de producteurs et de négociants en syndicats de vente.

- c) Les produits qui sont ou pourraient être cultivés par toutes les exploitations ou par un grand nombre d'entre elles et qui sont ou pourraient être commercialisées directement par elles. En outre, les produits pour lesquels les entreprises disposent d'une multi-

tude de possibilités de commercialisation. En font partie avant tout : les oeufs, toutes les sortes de viande et les pommes de terre de consommation.

L'offre de ces produits peut, tout comme celle des produits visés en 2, être contrôlée en instituant un nombre limité de marchés régionaux, avec obligation d'offrir les produits sur ces marchés. Il semble que le groupement en coopératives de production ou en syndicats de vente soit absolument nécessaire.

- d) Les produits qui, dans l'exploitation, servent ou peuvent servir de moyens de production. En font partie avant tout les céréales et les pommes de terre, ainsi que les plantes fourragères récoltées par l'exploitant lui-même mais dont la production n'a jamais été contrôlée nulle part jusqu'à présent. Leur production échappe dans une large mesure au contrôle. Sauf pour les céréales panifiables, l'offre ne peut guère être contrôlée. Un contrôle efficace n'est possible qu'au stade du producteur et il exige un appareil administratif important, précis et sûr. D'une façon générale, il est indispensable de créer un monopole d'Etat à caractère commercial.

Ad 2):

Deux principes peuvent s'appliquer pour la répartition des contingents d'offre ou de superficie :

- a) La répartition reposant sur la production (utilisation de la surface) pendant une période de base;
- b) La répartition du contingent d'après la loi des coûts comparés.

On peut supposer que la répartition des contingents selon les deux principes conduit à peu près au même résultat lorsque la production des produits correspondants s'est accrue de façon à peu près identique dans tous les lieux de production avant l'introduction de la limitation de l'offre, et que la production aux divers lieux de production n'a pas été influencée de façon divergente par des mesures sélectives de politique agricole. Si ces conditions ne sont pas remplies, il faudra s'attendre à ce que, sous l'influence des changements économiques et techniques qui se font sentir, il se produise un déplacement des lieux de production optimaux. Dans ce cas, le choix de la période

de base n'est pas seulement discutable du point de vue de la "justice". Il faut aussi admettre que toute solution trouvée différera considérablement, au plus tard quelques années après l'introduction du contingentement, d'une répartition selon les coûts comparés.

Etant donné que dans ces conditions la répartition de la production d'après la loi des coûts comparés soulève des problèmes pratiques à peu près insolubles, l'instauration de contrôles de l'offre sur des marchés où la production s'est accrue dans des proportions différentes selon les produits, est extrêmement problématique. Il reste alors à examiner si l'on ne devrait pas s'abstenir d'introduire des limitations de la production et de l'offre aussi longtemps que la pression d'une baisse des prix ne provoquera pas un certain recul de la production aux divers lieux de production. La perte de revenu des producteurs touchés devrait alors être opportunément compensée pour une période limitée par d'autres mesures n'agissant pas plus sur une production que sur une autre.

Ad 3):

La régulation de l'accès au marché concerne essentiellement la possibilité d'échanger les droits de production ou de livraison.

On peut envisager à cet égard les solutions suivantes :

- a) Le droit de livraison ou d'utilisation est lié à la personne et à la surface; il est interdit d'échanger des droits d'offre et d'utilisation. Cette réglementation est assimilable à la conservation, sur une large échelle, des lieux de production lors de l'introduction d'une limitation de l'offre et des surfaces.
- b) Les droits de production sont liés à la surface à laquelle est attribué le contingent ou le droit d'utilisation lorsqu'il est institué. La modification régionale de la production est limitée de la même façon qu'en a).
- c) L'autorisation de production est liée de façon limitée à la surface ou à la personne. Le droit de production peut être affermé pour une ou plusieurs années. Ce système, qui est appliqué par exemple à la répartition des droits de production d'oignons à fleur aux Pays-Bas, a l'avantage de permettre, au moins dans certaines limites, de changer les lieux de production.

d) Echange illimité de droits de vente ou d'utilisation. Cette méthode correspond à la négociabilité des limitations de production et d'offre prévues. C'est elle qui répond le mieux à la nécessité du maintien de la mobilité interrégionale de la production.

5.7 Les expériences faites aux Etats-Unis

Les mesures appliquées aux Etats-Unis pour limiter l'offre de produits agricoles ne comprennent qu'une très faible partie des mesures possibles énumérées au tableau 1. Ont été appliquées :

- 1) La limitation des surfaces cultivées en produits déterminés (basic crops) et la limitation de la superficie utile totale dans le cadre de la Banque foncière. En l'occurrence la limitation des surfaces cultivées a toujours été complétée par des versements compensatoires pour le manque à gagner, soit par des versements de soutien pour la culture de produits de remplacement, soit, en cas de cessation de l'exploitation de surfaces, par des versements de soutien pour la mise en jachère.
- 2) La fixation de contingents de vente (Marketing Quota) de certains produits soit pour compléter la limitation des surfaces, soit en tant qu'instrument unique du contrôle de la production (coton, tabac, sucre).
- 3) Des méthodes de différenciation entre les produits et les prix, en liaison avec le programme des contingents de vente, ou directement dans le cadre des Marketing Agreements et des Marketing Orders. Le nombre des produits touchés par ces mesures s'est tout d'abord accru, mais a été très fortement réduit après les premières procédures.

Cependant les limitations de l'offre sur les marchés du maïs, du blé, du riz, des arachides, de certaines variétés de coton et du tabac constituent comme par le passé l'un des éléments fondamentaux de la politique agricole américaine. La limitation de l'offre sur ces marchés a été appliquée de façon toujours plus rigoureuse depuis son introduction.

Les raisons de cette aggravation constante résultent en partie directement des considérations théoriques de la section 1, qui sont confirmées pour l'essentiel par les recherches empiriques sur l'effet des mesures américaines. Il y a lieu de citer :

- 1) L'évolution des surfaces affectées aux cultures intéressées. Les limitations de culture ont été respectées pour le blé, le riz et le coton; les surfaces cultivées en maïs, par contre, ont dépassé de près du double la surface admise dans le cadre des allotments (cf. tableaux 5 et 7).
- 2) L'évolution des rendements. En concordance avec les réflexions théoriques de la première section, les recherches empiriques confirment que les rendements des cultures soumises à une limitation ont constamment augmenté sous l'influence des progrès techniques et d'un emploi croissant de moyens de production améliorant le rendement. L'influence de la limitation des cultures a été de ce fait en grande partie annulée, ou plus exactement les limitations de culture ont dû être constamment aggravées, sans que l'objectif véritable, l'établissement de l'équilibre du marché aux prix recherchés dans chaque cas, ait été atteint.

De même, les autres résultats obtenus dans la recherche théorique, qui ont trait à l'effet indirect de limitations de l'offre, sont confirmés pour l'essentiel :

- 1) L'adaptation régionale de la production au déplacement des lieux optimaux de production, qui s'est opéré sous l'influence des progrès techniques ne s'est produite que de façon hésitante et insuffisante. La limitation des cultures sur certaines surfaces a entraîné également une distorsion des lieux de production pour ceux des produits qui n'étaient pas soumis à une limitation des cultures.

Les coûts marginaux de la production ont par conséquent dépassé considérablement le niveau qui aurait pu être atteint en cas d'adaptation optimale aux différents lieux de production.
- 2) Bien que dans le cadre du programme de la Banque foncière 28 millions d'acres aient été retirés à long terme de la production, les surfaces affectées aux produits non soumis à des limitations de culture se sont accrues constamment; surtout la production de céréales fourragères a été vigoureusement étendue (tableau 13, p. 178).

Malgré ces résultats dans une large mesure négatifs, on ne peut pas dire sans plus que les mesures de limitation de l'offre aient été dépourvues de tout succès, et ce pour les raisons suivantes :

a) Sous l'influence des progrès techniques, les rendements auraient probablement augmenté même sans limitations de culture. Une étude comparative concernant l'influence de la variation des surfaces cultivées et de la variation des rendements sur l'évolution du volume de production permet de supposer que le volume de production se serait accru, en l'absence de limitations de culture, dans une proportion sensiblement plus forte que cela n'a été le cas effectivement (cf. 3.31.2).

Des études économétriques approfondies montrent nettement qu'un marché agricole exempt d'interventions ne permet pas une solution satisfaisante du problème agricole, du moins à l'heure actuelle, si la solution du problème des prix et des revenus est recherchée conjointement à l'élimination de la surproduction relative (cf. 3.31.7).

b) Sur divers marchés, où les conditions techniques d'un contrôle efficace de l'offre étaient remplies, on a tout à fait réussi, avec des limitations de surface, des contingentements de l'offre et des différenciations de prix, après une période de transition caractérisée par des échecs, à limiter la production dans le cadre voulu. Cela vaut par exemple pour le tabac, les arachides et, avec certaines restrictions, pour le sucre (cf. 3.32 et 3.33).

5.8 Considérations sur les limites et les possibilités de l'application de contrôles de l'offre ou de la production dans la C.E.E.

L'appréciation des chances de succès, des effets et conséquences accessoires de contrôles de l'offre ou de la production sur les marchés agricoles de la C.E.E. exige pour chaque marché une analyse approfondie, qui devrait s'orienter en fonction des recherches théoriques effectuées dans la présente étude et des connaissances empiriques acquises aux Etats-Unis. Une telle analyse déborde le cadre de la présente étude. On ne peut faire ici que des considérations sommaires valables pour certains marchés. Elles permettent tout au plus de déceler si une étude plus approfondie du problème apparaît utile au cas où il existerait un besoin pratique à cet égard ou au cas où ce besoin se ferait sentir compte tenu de l'évolution des marchés.

Les considérations qui suivent s'appuient sur les principaux résultats des recherches théoriques et sur les résultats des recherches empiriques effectuées aux Etats-Unis. D'après les résultats de ces recherches, les limitations de l'offre ne répondent à leur objet que si les problèmes suivants peuvent être résolus :

- 1) Le problème de transformation. Les réflexions théoriques ont montré (1) que pour une appréciation sommaire des difficultés soulevées par le problème de transformation, on peut estimer les chances de succès de limitations de l'offre sur la base des conditions des élasticités-prix de la demande, des rapports de quantité du côté de la production et des quotients différentiels qui existent lors de l'introduction de la limitation de l'offre.
- 2) Le problème de la fixation des prix (lorsque la limitation de l'offre est conjuguée avec un système de prix garantis par l'Etat). Les recherches théoriques et empiriques ont donné le résultat suivant :

En liaison avec la fixation d'un prix garanti, les limitations de l'offre, et notamment les limitations de la surface cultivée, ne sont réalisables que si un mécanisme est prévu simultanément pour compenser les fluctuations des récoltes. A cet effet il est nécessaire, pour les produits stockables, d'instituer un service de stockage. Pour les produits qui ne peuvent être stockés, ou qui ne peuvent l'être que difficilement, il convient d'une part de prévoir l'utilisation d'excédents, le cas échéant leur destruction, et il convient d'autre part de prendre des mesures afin de compenser les récoltes inférieures à la moyenne.

Il est évident que le problème de la compensation quantitative en cas de garantie de prix est d'autant plus difficile que les fluctuations des récoltes sont plus fortes.

Si au lieu de limitations directes de l'offre, on a recours à une limitation de la surface cultivée en vue de limiter l'offre sur le marché, la recherche de l'équilibre est rendue notablement plus difficile par l'effet d'intensité et par l'action des progrès techniques.

Les limitations de la surface cultivée n'ont donc à peu près le même succès que les limitations directes de l'offre que si les prix et

(1) cf. équation (18), p. 36

l'élasticité de l'intensité sont peu élevés et s'il n'y a pas lieu de s'attendre dans un délai prévisible à un déplacement de l'équilibre économique d'intensité sous l'influence des progrès techniques.

Comme ces conditions ne sont généralement remplies que de façon imparfaite, l'introduction de limitations des surfaces en lieu et place de limitations de l'offre n'est justifiée que lorsqu'elles sont sensiblement plus faciles à réaliser que des limitations directes de l'offre.

- 3) Le problème du décalage des lieux de production par rapport aux lieux optimaux. Le risque que des limitations de l'offre provoquent des décalages par rapport à la répartition optimale des lieux de production est toujours à craindre à long terme en raison des différences de nature dans les effets exercés par le progrès technique sur les divers lieux de production. En période courte ce risque existe surtout lorsqu'avant l'introduction de la limitation, les variations de l'offre sont différentes aux divers lieux de production et à l'intérieur des classes de grandeur des exploitations.
- 4) Le problème de la réalisation administrative. La réalisation de limitations de l'offre est toujours liée à des difficultés administratives. Ces difficultés sont cependant plus ou moins grandes selon les produits. D'après le tableau 3, p. 105, on peut distinguer trois groupes :
 - a) Les produits dont l'offre peut être contrôlée aux points de transformation;
 - b) Les produits dont la production peut être contrôlée par la création de marchés régionaux et l'institution de la livraison obligatoire;
 - c) Les produits dont la production ne peut être contrôlée que dans les exploitations elles-mêmes.

Seuls les produits des groupes a) et b) entrent en ligne de compte pour une limitation de l'offre.

5.81 Produits dont l'offre peut être contrôlée aux points de transformation

Parmi les produits dont l'offre peut être contrôlée aux points de transformation figurent, d'après le tableau 3, p. 105, les betteraves à sucre, les céréales panifiables, le lait et les oléagineux.

5.81.1 Marché du sucre. Les conditions techniques et économiques requises pour mener une politique des revenus agricoles à l'aide de limitations de l'offre sont remplies dans une large mesure sur le marché du sucre, et ce pour les raisons suivantes :

- 1) Le sucre doit, avant de parvenir au consommateur, passer par un nombre relativement réduit de points de transformation. En 1961/62 il existait dans la C.E.E. un total de 289 sucreries (1). Le contrôle de l'offre par l'intermédiaire de ces points de transformation peu nombreux ne soulève pas de difficultés fondamentales.
- 2) Dans la plupart des pays, la culture des betteraves à sucre est restreinte ou étendue aux dépens de la culture des céréales (souvent, mais pas toujours, aux dépens de la culture du blé)(2). C'est uniquement dans certaines parties de la République fédérale que les pommes de terre et le colza entrent en ligne de compte comme cultures de remplacement. En Belgique, une certaine importance revient au lin dans une proportion limitée et, aux Pays-Bas, tout au plus aux légumes de grande culture.

Le tableau 28 indique le rapport des volumes de production betteraves à sucre-céréales, betteraves à sucre-blé, betteraves à sucre-colza et betteraves à sucre-pommes de terre dans les pays de la C.E.E. Le rapport entre les betteraves à sucre et le blé est de 0,6. C'est dire que le problème de transformation n'est sans importance qu'aussi longtemps que la flexibilité de l'offre de céréales indigènes par rapport au prix, sur la base des réglementations en vigueur pour le commerce extérieur, est égale à zéro ou voisine de zéro.

-
- (1) Cf. à ce sujet P. Meimberg et W. Schubert : "Die Zuckerwirtschaft in Belgien, Frankreich, Italien und den Niederlanden 1961/62". Schriftenreihe der Marktforschungsstelle Zucker, rapport 35/36, nov. 1962, p. 21.
 - (2) Cf. à ce sujet M. Rolfes : "Die betriebswirtschaftlichen Grundlagen des Zuckerrübenbaues in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, rapport n° 124, Bonn 1961, parties I et 2.

Tableau 28

Volumes de production des betteraves à sucre, des céréales, du colza et des pommes de terre
dans les pays de la C.E.E., moyenne des campagnes 1961-1963

Pays	Betteraves à sucre 1.000 t	Céréales 1.000 t	Rapport céréales/betteraves à sucre 1 : 2	Blé 1.000 t	Rapport blé/betteraves à sucre 1 : 4	Colza 1.000 t	Rapport colza/betteraves à sucre 1 : 6	Pommes de terre 1.000 t	Rapport pommes de terre/betteraves à sucre 1 : 8
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
ALLEMAGNE	10.065	14.356	0,701	4.495	2,239	93,3	107,87	24.132	0,417
FRANCE	12.787	22.989	0,555	10.918	1,171	122,6	104,29	14.451	0,884
ITALIE	7.239	13.272	0,545	8.644	0,837	6,3	1.149,04	3.918	1,847
PAYS-BAS	3.129	1.847	1,694	537	5,826	10,1	309,80	3.844	0,813
BELGIQUE	2.297	1.816	1,264	786	2,922	0,1	22.970,00	1.395	1,646
LUXEMBOURG	4	112	--	42	--	--	--	108	--
TOTAL C.E.E.	35.517	54.392	0,652	25.422	1,397	232,4	152,82	47.848	0,742

Source : "Stat. Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1963", Tabl. n° 457, p. 319

Par ailleurs on ne peut, sur la base de l'étude sommaire, exclure d'emblée qu'une limitation de la culture des betteraves à sucre puisse entraîner des difficultés en ce qui concerne la réglementation du prix du colza.

- 3) Dans la C.E.E. les fluctuations des récoltes sont de l'ordre de $\pm 20\%$ de la valeur moyenne (tableau 29). A l'échelle nationale, notamment en France, les fluctuations sont notablement plus fortes. Mais comme le sucre peut être stocké et transporté comparativement à peu de frais, la compensation de fluctuations des récoltes en cas de recours à des limitations de l'offre avec des prix fixes garantis par l'Etat ne soulève pas de grandes difficultés.

Les faits mentionnés sous 1) - 3) sont probablement les principales causes de ce que dans presque tous les Etats de la C.E.E. une politique des revenus agricoles a été, sur le marché du sucre, menée sur une vaste échelle à l'aide de limitations de l'offre. Le prix des betteraves à sucre est - par rapport à la force concurrentielle relative de la culture des betteraves à sucre dans tous les Etats de la C.E.E. - exceptionnellement élevé. L'établissement de l'équilibre du marché ne paraît donc réalisable dans l'ensemble de la C.E.E. sans limitation de l'offre, qu'avec une diminution très forte du prix relatif des betteraves à sucre. Quant à savoir si une telle diminution doit être opérée, ce point ne peut être tranché en fin de compte que sur le plan politique. Dans cette décision il y a lieu de considérer, outre le problème des revenus, le fait que précisément en raison de la politique des prix du sucre orientée depuis des décennies en fonction des possibilités nationales et en raison de la position privilégiée accordée à la culture des betteraves à sucre, dans le cadre de la structure respective des prix agricoles à l'échelle nationale, il n'apparaît pas exclu que les lieux actuels de production des betteraves à sucre diffèrent des lieux optimaux dans le cadre de la C.E.E. Cette supposition ne pourra toutefois être confirmée que par une étude plus approfondie.

5.81.2 Marché du lait

Comme le montrent les interventions régulatrices sur le marché du lait, notamment la distinction entre lait de consommation et lait industriel dans la République fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas, il existe sur le marché du lait de consommation, du point de vue de la technique ad-

Tableau 29

Fluctuations des récoltes de betteraves à sucre dans les pays de la C.E.E.,
1950-1963 (moyenne 1950-1963=100)

Pays	Rendement moyen 100kg/ha	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
ALLEMAGNE	354	362 102	327 92	308 87	376 106	355 100	341 96	310 88	374 106	396 112	285 80	420 119	356 101	328 93	416 118
FRANCE	318	344 108	291 91	224 70	304 96	307 97	293 92	290 91	329 103	353 111	200 63	445 140	368 116	328 103	376 118
ITALIE	312	257 82	301 96	266 85	296 95	294 94	357 114	311 100	294 94	311 100	400 128	316 101	312 100	317 102	343 110
BELGIQUE	379	427 113	284 75	343 91	406 107	376 99	391 103	358 94	398 105	429 113	231 61	487 128	434 114	354 93	389 103
PAYS-BAS	416	435 105	368 88	441 106	438 105	387 93	447 107	367 88	417 100	479 115	333 88	505 121	455 109	379 91	374 90
TOTAL C.E.E.	337	343 102	306 91	274 81	334 99	327 97	337 100	309 92	342 101	369 109	286 85	417 124	364 108	332 98	381 113

Source : "Statistiques agricoles 1/1964, 6/1959, 3/1962".

administrative, des possibilités favorables à une réglementation administrative qui sont analogues à celles existant sur le marché du sucre.

Indépendamment du problème de transformation, dont les données sont entièrement différentes et qui, en raison de sa complexité, rendrait nécessaire une étude approfondie tenant compte des conditions régionales, une intervention sur le marché du lait avec les moyens de la limitation de l'offre apparaît toutefois extrêmement problématique dans les prochaines années. Des études actuellement effectuées en République fédérale par l'Institut für Wirtschaftslehre des Landbaues de Stuttgart-Hohenheim montrent que les chiffres globaux dissimulent un processus d'adaptation extrêmement diversifié.

Dans certaines régions et dans certaines classes de grandeur des exploitations, l'élevage de bétail pour la production de lait a été vigoureusement étendu. A cette extension correspond un recul important dans d'autres régions et classes de grandeur des exploitations. Au moins dans certains pays de la C.E.E. les conditions sont sans doute analogues. Une intervention dans ce processus d'adaptation au moyen d'une réglementation de l'offre entraînera nécessairement des perturbations et des retards sérieux. Indépendamment de cela, l'évolution différente de la production laitière à l'intérieur des régions et des classes de grandeur ne permet guère une solution judicieuse du problème de l'attribution des contingents.

5.81.3 Cultures spécialisées

Les conditions rappelées au début de cette section qui sont requises sur le plan de l'organisation pour la mise en oeuvre de contrôles de l'offre peuvent être remplies sans trop de difficultés pour les cultures spécialisées. Dans chaque pays, la majeure partie de la production des cultures spécialisées (fruits, légumes, vin, houblon et tabac) est concentrée dans certaines régions. Le groupement des producteurs en coopératives ou syndicats de vente et la création de marchés régionaux, conjointement à l'institution de la livraison obligatoire, ne devraient donc guère soulever de difficultés techniques insurmontables.

Etant donné le volume de production comparativement faible, le problème de transformation n'a lui aussi, en règle générale, guère d'impor-

tance. Il ne conviendrait de le prendre en considération et de l'examiner en détail que si, l'offre de divers produits des cultures spécialisées étant soumise à une limitation, ceux-ci sont remplacés, à l'intérieur des régions intéressées, par des produits pour lesquels il n'existe sur les marchés entrant en ligne de compte qu'une capacité d'absorption comparativement faible.

Enfin, le problème de la compensation de fluctuations des récoltes semble pouvoir être résolu pour la plupart des produits avec des frais supportables, si des mesures appropriées sont prises pour l'utilisation d'excédents sous forme de conserves ou leur destruction dans les années de récolte supérieure à la moyenne. Cette question appelle toutefois, pour chaque produit, une analyse plus précise qui déborderait le cadre de la présente étude.

5.82 Conclusions

La constatation que la mise en oeuvre de limitations de l'offre de quelques produits agricoles apparaît possible parce que des difficultés sérieuses sur le plan de la technique administrative ou des perturbations graves de l'équilibre sur d'autres marchés agricoles ne sont pas décelables, du moins à l'examen superficiel, ne signifie toutefois pas que l'introduction de limitations de l'offre serait recommandable comme mesure optimale.

D'après la définition donnée dans la première section, il y a toujours surproduction relative lorsque les prix auxquels peut être écoulee la production obtenue sur la moyenne de plusieurs années avec un certain input de facteurs se traduisent, sur la moyenne des mêmes années, par une rémunération des facteurs de production marginaux inférieure à celle qui pourrait être obtenue dans d'autres secteurs. Leur rémunération est toujours due à un excédent relatif de facteurs de production. En l'occurrence, on peut dire sans examen plus approfondi que la surproduction relative de produits des cultures intensives (cultures spécialisées, plantes sarclées), de produits des activités de transformation indépendantes de la surface et de lait tient en règle générale à un excédent relatif de main-d'oeuvre employée, ou de main-d'oeuvre et de capital, alors que la surproduction de produits des cultures extensives (céréales, viande bovine, etc.) est imputable en général à un excédent relatif des facteurs sol, travail et capital.

Dans l'un et l'autre cas, les limitations de l'offre ne sont pas appropriées pour éliminer les tendances à la surproduction. Au contraire, elles agiront plutôt, en règle générale, par le biais de la stabilisation des revenus, dans le sens d'une certaine stabilisation de l'excédent relatif de facteurs de production et, partant, d'un maintien de la tendance à la surproduction.

Les limitations de l'offre ne sont donc appropriées que comme mesures à court terme destinées à stabiliser le revenu. Elles sont à cet égard en concurrence avec d'autres mesures de soutien des revenus agricoles, par exemple les transferts directs de revenus. Quant à savoir laquelle de ces mesures sera utilisée opportunément dans le cas d'espèce, ce point en peut être tranché qu'en corrélation avec les conditions spécifiques du cas d'espèce et en fin de compte, seulement sur le plan politique.

Dans tous les cas, les mesures de ce genre ne sont cependant que des mesures transitoires et elles ne sont judicieuses que si elles sont complétées par des mesures à long terme visant à éliminer les causes de la surproduction relative.

Informations internes sur L'AGRICULTURE

Sont déjà parus :

	Date	Langues
N° 1 Le boisement des terres marginales	juin 1964	F.D.
N° 2 Répercussions à court terme d'un alignement du prix des céréales dans la CEE en ce qui concerne l'évolution de la production de viande de porc, d'œufs et de viande de volaille	juillet 1964	F.D.
N° 3 Le marché de poissons frais en république fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas et les facteurs qui interviennent dans la formation du prix du hareng frais	mars 1965	F.D.
N° 4 Organisation de la production et de la commercialisation du poulet de chair dans les pays de la CEE	mai 1965	F.D.
N° 5 Problèmes de la stabilisation du marché du beurre à l'aide de mesures de l'Etat dans les pays de la CEE	juillet 1965	F.D.
N° 6 Méthode d'échantillonnage appliquée en vue de l'établissement de la statistique belge de la main-d'œuvre agricole	août 1965	F.(1)
N° 7 Comparaison entre les « trends » actuels de production et de consommation et ceux prévus dans l'étude des perspectives « 1970 » (2) 1. Produits laitiers 2. Viande bovine 3. Céréales	novembre 1965	F.D.
N° 8 Mesures et problèmes relatifs à la suppression du morcellement de la propriété rurale dans les Etats membres de la CEE	novembre 1965	F.D.

(1) La version allemande est parue sous le n° 4/1963 de la série « Informations statistiques » de l'Office statistique des Communautés européennes.

(2) CEE - Collection « Etudes - série agriculture » n° 10.