

## Synthèse [de la politique des prix, de subvention et de fiscalité sur l'agriculture de neuf pays méditerranéens]

Akesbi N., Campagne P., Maraveyas N.

in

Akesbi N. (ed.), Maraveyas N. (ed.).

Prix et subventions : effets sur les agricultures familiales méditerranéennes (études nationales)

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 11

1997

pages 299-326

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI971495>

To cite this article / Pour citer cet article

Akesbi N., Campagne P., Maraveyas N. **Synthèse [de la politique des prix, de subvention et de fiscalité sur l'agriculture de neuf pays méditerranéens]**. In : Akesbi N. (ed.), Maraveyas N. (ed.). *Prix et subventions : effets sur les agricultures familiales méditerranéennes (études nationales)*. Montpellier : CIHEAM, 1997. p. 299-326 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 11)



<http://www.ciheam.org/>

<http://om.ciheam.org/>

# Synthèse

**Najib Akesbi (\*), Pierre Campagne (\*\*), Napoléon Maraveyas (\*\*\*)**

(\*) Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II Rabat ( Maroc)

(\*\*) CIHEAM-Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier (France)

(\*\*\*) Université Agricole d'Athènes (Grèce)

La lecture des neuf études nationales donne au lecteur à la fois des motifs de satisfaction et de déception. En effet, comme on s'y attendait, le cadre très rigide que nous nous étions imposé pour les réaliser n'a pas suffi à les rendre parfaitement homogènes, loin de là.

Procéder à une analyse comparée pouvait alors relever de la gageure et pas seulement en raison des disparités dans l'information. L'analyse globale de l'agriculture et de la politique agricole qui la régit, qui ouvre chacune des études nationales, montre à l'évidence qu'il est dangereux de regrouper les pays selon des nomenclatures trop «étanches» en raison même des différences observées.

Les neuf études par pays prouvent d'abord, une fois de plus, qu'il est difficile de raisonner en Méditerranée dans une problématique Nord-Sud, que l'on sait d'ailleurs faussée au départ par l'assimilation de tous les pays européens au «Nord», ce qui permet de ranger tous les autres dans le «Sud».

Mais, ajouter à ces deux entités, comme cela se fait maintenant couramment, l'Est méditerranéen, ne résoud pas le problème puisque, dans notre cas, les deux pays concernés, la Turquie et la Yougoslavie, présentent des différences évidentes, indépendantes d'ailleurs du conflit qui vient de secouer cette dernière.

Par ailleurs, on ne compte plus les nomenclatures utilisées par les différentes institutions internationales (Banque Mondiale, UE, OCDE) qui obéissent légitimement à la logique de chacune d'entre elles (PTM, PECO, ...) en niant parfois, comme c'est le cas pour les PECO, le caractère méditerranéen de certains pays riverains.

Nous avons pourtant choisi d'organiser notre synthèse en comparant d'abord les cinq pays européens d'une part et les quatre pays de la rive Sud d'autre part.

Ce choix au départ très discuté, voire contesté, visait d'abord à tenter de comparer les pays qui avaient quelques chances d'avoir des similitudes en raison non pas de leur situation géographique ou de leur niveau de développement mais des politiques qui leur ont été appliquées. C'est ainsi que le regroupement des trois pays de l'UE qui sont donc sous le contrôle de la PAC et celui des quatre pays sous ajustement structurel pouvaient se justifier. Restait à savoir si les deux autres pays qui ne sont concernés par aucune de ces deux «grandes politiques» pouvaient être traités à part ou devaient être rattachés, sans que ce soit artificiel, à l'un des deux premiers ensembles.

On a choisi, après examen détaillé des données disponibles dans les rapports nationaux, de les rattacher aux trois pays de l'UE. Le résultat n'est certes pas toujours satisfaisant mais s'avère de toute façon comme la moins mauvaise solution.

Cette première démarche permet alors d'avoir deux analyses comparées qui mettent bien à jour quels sont les «noyaux durs» des différentes politiques, quelles sont leurs ressemblances et leurs différences. Pour en faciliter la lecture, les deux parties qui traitent de ces analyses comparées ont suivi le même plan qui traite d'abord des objectifs des politiques de prix et de subvention des pays concernés et aborde ensuite les mesures de mise en oeuvre pour décrire enfin les effets observés.

La conclusion va suivre le même plan en tentant un rapprochement entre les deux parties précédentes. On pourra alors constater que, malgré les différences considérables que connaissent ces neuf pays, des invariants apparaissent qui méritent d'être étudiés même si les différences observées sont elles aussi très explicatives.

Cette conclusion débouche sur un certain nombre d'interrogations qui paradoxalement peuvent plus facilement être communes à tous les pays : le « désengagement de l'Etat » même s'il prend des formes très différentes au Nord et au Sud débouche en effet sur les mêmes interrogations pour les agriculteurs familiaux, qu'ils soient riches ou pauvres, leaders sur leur marché ou largement « dominés ».

## **A. LES PAYS EUROPÉENS (Napoléon Maraveyas)**

Les pays de la rive Nord de la Méditerranée, pour lesquels nous disposons de rapports sur les politiques agricoles de prix et de subvention, sont la Turquie, la Yougoslavie, la Grèce, l'Espagne et la France.

Le rapport de la France traite d'un cas particulier de politique de prix et de subvention, celui du secteur viti-vinicole dans la région du Languedoc-Roussillon. Par conséquent, il est difficile de comparer les données de ce cas particulier avec les données des politiques agricoles concernant les autres pays étudiés. Néanmoins, ce rapport sur la viticulture en Languedoc-Roussillon est tout à fait utile pour ce qui concerne les modalités de la conception, de l'application et les résultats d'une politique de prix et de subvention très élaborée comme celle du secteur viti-vinicole.

L'objectif de cette synthèse est de présenter de façon comparative certaines données de base des secteurs agricoles des pays concernés et ensuite de faire ressortir les similitudes et les différences dans les objectifs, dans les mesures des différentes politiques agricoles suivies ainsi que dans les résultats obtenus.

Cette synthèse sera complétée par une mise en perspective des politiques agricoles appliquées dans les différents pays afin d'évaluer l'avenir de l'engagement de l'Etat dans l'agriculture des pays concernés.

### **I – Analyse comparative des objectifs**

L'ensemble des pays étudiés présente des différences marquantes, tant au niveau du développement économique général qu'au niveau des caractéristiques du secteur agricole.

La Turquie est un pays dont le PIB par tête le range parmi les pays de la rive sud de la Méditerranée (de 2 000 à 2 500 US\$). Son agriculture se trouve en plein développement et, ceci, avec l'appui massif de l'Etat.

La Yougoslavie (c'est-à-dire la Serbie et le Monténégro) est un pays qui se trouve actuellement dans la phase de transition vers l'économie de marché. Son économie a subi toutes les conséquences de la guerre et de l'embargo, en plus des « turbulences » de la transition. Son agriculture est en pleine transformation, surtout en ce qui concerne le secteur social de son économie agricole.

Les trois autres pays (Grèce, Espagne, France) sont à des niveaux de développement économiques différents et présentent des situations variées en ce qui concerne leurs structures agricoles. Le seul fait de leur appartenance à l'Union Européenne (UE) ne les rapproche pas. Même les dates de leur adhésion à cette dernière ont été différentes (Grèce en 1981, Espagne en 1986, France en 1958). Néanmoins, ces trois pays peuvent former un ensemble du fait que leurs secteurs agricoles sont régis par la Politique Agricole Commune (PAC) et que leurs économies, en général, se trouvent dans un processus d'intégration économique au sein de l'UE.

Le niveau de développement général et la place de l'agriculture dans l'économie de chacun de ces cinq pays influencent plus ou moins les objectifs de la politique agricole de prix et de subvention que nous examinons ici. Il est évident que lorsque les autres secteurs de l'économie sont faibles, l'agriculture acquiert une importance particulière du simple fait qu'elle occupe une grande partie de la population active et qu'elle contribue alors au PIB de façon décisive.

Ainsi, en Turquie, le secteur agricole occupe 48 % de la population active et contribue à 14 % du PIB. La Turquie est suivie par la Yougoslavie où l'agriculture occupe 22 % de la population active et crée 22 % du PIB. La Grèce n'est pas très loin derrière, puisque ces mêmes taux sont respectivement de 20 % et de 14 %. L'Espagne et la France se détachent de leurs partenaires. C'est ainsi que l'agriculture espagnole n'emploie que 9 % de la population active et crée seulement 3,5 % du PIB. En ce qui concerne la France, l'emploi dans l'agriculture est de 4,5 % et la participation du PIBA au PIB est de 2,5 %.

Du point de vue des structures des exploitations, on retrouve plus ou moins la même hiérarchie. La SAU par exploitation est de 4 à 5 ha, dans les trois premiers pays, tandis qu'elle est de 15 ha en Espagne et de 28 ha en France. On peut constater aussi les mêmes différences au niveau de la structure de la production. En Turquie, en Yougoslavie et en Grèce, le produit agricole est composé de 70 % de produits végétaux et de 30 % de produits animaux, tandis qu'en Espagne les taux respectifs sont de 62 % et de 38 % et en France de 50 % et 50 %.

On pourrait donc, à partir des caractéristiques décrites ci-dessus, ranger la Grèce avec la Turquie et la Yougoslavie bien qu'elle appartienne à l'UE. Mais, si l'on considère les niveaux de la mécanisation et des rendements physiques, la Grèce se détache clairement des deux autres pays balkaniques (Turquie, Yougoslavie). En fait, en Turquie, la surface cultivée par tracteur est d'environ 40 ha, tandis qu'en Grèce elle est de 16 ha, proche de celles de la France (13 ha) et de l'Espagne (25 ha).

La même constatation est valable en ce qui concerne les rendements physiques. A titre d'exemple, les rendements pour le blé et le maïs sont respectivement de 2 t/ha et 4,2 t/ha pour la Turquie tandis que, en Grèce, ils s'élèvent à 2,6 t/ha et 9,2 t/ha, qu'en Espagne, ils atteignent 2,5 t/ha et 6,4 t/ha et, qu'en France, ils donnent 6 t/ha et 6,7 t/ha.

Si l'on considère le produit agricole par hectare, on constate que l'intensification de l'agriculture est très différente selon les pays. Dans ce cas, on trouve la Grèce en tête avec 2 400 US\$/ha, suivie de la France avec 1 600 US\$/ha, de l'Espagne avec 781 US\$/ha et, enfin, de la Turquie avec 529 US\$/ha. Même si les prix agricoles, et par conséquent, la valeur de la production par ha, sont beaucoup plus bas en Turquie qu'en France, en Grèce ou en Espagne, il est évident que la mise en valeur des terres turques range ce pays parmi les pays de la rive sud de la Méditerranée.

Une autre façon de mesurer l'efficacité globale de l'agriculture d'un pays est de voir dans quelle mesure elle est capable de couvrir les importations des produits agricoles par les exportations. Dans ce cas, on trouve la Turquie en tête avec un taux de couverture de 200 %, suivie par la France avec 150 %, l'Espagne avec 95 %, la Grèce avec 90 % et la Yougoslavie avec 85 %. Cependant, pour que ces chiffres aient une signification, il faudrait tenir compte des niveaux de la consommation alimentaire dans chaque pays. Or, il se trouve qu'en Turquie, la consommation des viandes, par exemple, est de 20 kg/an/tête tandis qu'en Espagne, en Grèce ou en France, elle s'élève respectivement à 95,8 et 100 kg/an/tête.

A partir des caractéristiques des secteurs agricoles des cinq pays examinés, nous pouvons plus facilement comprendre les objectifs qui sont prioritaires dans l'application de leurs politiques agricoles de prix et de subvention. Mais, il ne faut pas sous-estimer un autre facteur décisif qui existe dans la formulation des objectifs de la politique de prix et de subvention, il s'agit de l'appartenance de certains pays à l'UE. Ainsi la Grèce, l'Espagne et la France sont obligées d'avoir les mêmes objectifs puisqu'elles ont accepté la logique de la PAC, même si la place de l'agriculture dans leurs économies et les structures agricoles sont très différentes, les unes par rapport aux autres.

Les objectifs de la politique agricole de prix et de subvention de la Turquie semblent répondre aux difficultés du développement de son agriculture, la finalité étant de procurer des revenus agricoles plus élevés et plus stables ainsi que d'atténuer les disparités régionales du développement agricole du pays. Par ailleurs, assurer l'augmentation de la consommation par l'augmentation de la production semble aussi être en relation avec l'expansion de la consommation des produits agricoles, surtout des produits animaux pour lesquels le pays est déjà déficitaire. Donc, augmenter la production répond aussi au besoin d'accroître les exportations afin de se procurer les devises nécessaires pour l'importation des biens industriels. Le souci de la politique de prix d'assurer l'approvisionnement en matières premières agricoles pour l'agro-industrie reflète le besoin de développement de ce secteur. L'objectif annoncé de

lutter contre le chômage et de réguler l'exode rural peut être contradictoire avec l'objectif d'augmentation de la productivité du travail puisque la population active de l'agriculture turque est très importante (46 % de la population active). Même si parmi les objectifs on trouve l'augmentation de la valorisation de terres agricoles, il est difficile d'imaginer comment, avec un rapport de 2,4 ha par actif, il peut être possible d'augmenter la productivité du travail et, donc, les revenus agricoles.

On pourrait avancer l'hypothèse qu'au-delà des objectifs explicites de la politique agricole de prix et subventions de la Turquie, l'objectif principal implicite est de développer la production agricole pour nourrir une population grandissante à des prix relativement bas et, en même temps, d'accroître les exportations pour se procurer des devises. L'objectif d'augmenter les revenus agricoles par la hausse des prix ou par l'octroi d'aides, afin de freiner l'exode, semble être un objectif secondaire dans la mesure où l'afflux des paysans vers les villes ne devient pas incontrôlable.

Le cas de la Yougoslavie est tout autre. Les objectifs de la politique agricole de prix et de subvention sont tout d'abord l'autosuffisance et la sécurité alimentaires du pays, conséquences des problèmes de la guerre et de l'embargo qui ont suivi la division de l'ex-Yougoslavie. D'autres objectifs ont trait à la nécessité de répondre aux besoins de la période de transition vers l'économie de marché. Ainsi, la politique agricole yougoslave vise d'abord à garantir la stabilité du statut socio-économique des producteurs du pays et la stabilité des prix. D'autres objectifs sont aussi formulés, c'est-à-dire assurer l'offre des produits agricoles, augmenter les exportations et la productivité, arrêter la dépopulation des régions, préserver les ressources agricoles. Et pour finir, la politique agricole yougoslave vise à adapter les prix et la qualité des produits agricoles au pouvoir d'achat des consommateurs, c'est-à-dire faire en sorte que les prix agricoles n'augmentent pas plus que les revenus de la population du pays.

Si l'on excepte les objectifs visant à la stabilisation socio-économique du pays, liés à la transition vers l'économie de marché, les autres objectifs sont plus ou moins communs avec les objectifs de la politique agricole de la Turquie : c'est-à-dire augmentation de la production, des exportations et de la productivité, stabilisation des prix agricoles, valorisation des terres, etc. Que ce soit la Turquie ou la Yougoslavie, on ne retrouve pas, dans leurs politiques, l'objectif essentiel affiché par les pays de l'UE : la garantie des revenus agricoles. Cela tient peut-être au fait que, en Turquie et en Yougoslavie, il n'existe pas encore de mouvement syndical agricole et que le régime politique peut «résister» à un taux de chômage (résultat de l'exode rural) beaucoup plus élevé que dans les pays de l'UE.

Par ailleurs, les objectifs d'amélioration de la qualité des produits agricoles et de préservation des ressources naturelles sont beaucoup plus clairement affichés dans le cas de la Yougoslavie que dans le cas de la Turquie. Ces objectifs sont à l'ordre du jour dans les pays de l'UE. Le fait qu'en Turquie ces objectifs ne soient pas prioritaires peut s'expliquer par la faiblesse du niveau d'intensification de l'agriculture dans cette dernière, hormis certaines zones irriguées.

Dans les trois pays de l'UE, les objectifs de la politique de prix et de subvention ne peuvent pas être différents de ceux de la PAC dont l'objectif primordial est d'assurer les revenus agricoles. Ainsi, dans les trois pays, cet objectif est clairement annoncé. Les autres objectifs sont toujours : l'augmentation de la productivité du travail sans augmentation de la production agricole, l'amélioration de la qualité des produits agricoles, la préservation et la protection des ressources naturelles et de l'environnement, en général, par l'extensification de l'agriculture, le développement rural par la diversification des activités des agriculteurs, la protection de la santé des consommateurs, etc.

Donc, le premier souci de la politique agricole des prix et des subventions dans les trois pays de l'UE est de contenir le chômage par l'assurance de revenus agricoles suffisants afin de les maintenir dans leurs régions. Mais cet objectif ne doit pas être atteint par l'augmentation de la production ou par l'intensification des méthodes de production, mais par l'augmentation de la productivité du travail agricole et par la diversification des sources de revenu des agriculteurs. Il est évident que l'objectif de ne pas augmenter la production correspond bien à la situation excédentaire de l'agriculture dans l'UE.

Même dans des pays comme la Grèce ou l'Espagne, où l'agriculture se trouve encore dans une phase de restructuration et a donc besoin d'un agrandissement de la taille des exploitations ou bien d'une intensification de la production pour améliorer les revenus agricoles, très bas par rapport à ceux de la France, les objectifs de leur politique agricole sont ceux de la PAC.

De plus, surtout pour la Grèce où la place de l'agriculture dans l'économie est encore dominante et où le développement de la production agricole pourrait exercer une influence significative sur le développement général du pays, l'augmentation de la production ou des exportations, en tant qu'objectif, n'existe pas. En effet, l'UE, prise dans son ensemble, est excédentaire et son budget agricole doit être maîtrisé.

Cela dit, d'autres objectifs tels que la préservation des ressources naturelles et la protection de l'environnement sont plus adaptés à la réalité des pays examinés. Aussi bien en Grèce qu'en Espagne (et sûrement en France), l'intensification des méthodes de production est arrivée à ses limites et elle a commencé à avoir des effets néfastes tant sur la qualité des produits que sur l'épuisement des ressources naturelles (eau, terres, etc.).

Mis à part ces objectifs de la PAC communs à tous les pays de l'UE, chaque pays affiche ses propres objectifs qui sont l'augmentation de la compétitivité internationale, c'est-à-dire l'ajustement à l'environnement économique international créé par les Accords du GATT et l'ajustement de la production agricole aux exigences du marché.

Pour conclure sur les similitudes et les différences des objectifs des cinq pays examinés, on pourrait affirmer que les objectifs communs à tous les pays sont l'augmentation de la productivité, la régulation de l'exode rural (mais avec des différences dans les priorités), la stabilité des prix et de la qualité des produits agricoles et la préservation des ressources naturelles.

La Turquie et la Yougoslavie considèrent que l'augmentation de la production et des exportations est un objectif prioritaire, ce à quoi cette dernière ajoute l'autosuffisance. De leur côté, la Grèce, l'Espagne et la France, ayant adopté les objectifs de la PAC, considèrent comme prioritaires la garantie des revenus agricoles et la protection de l'environnement, en y ajoutant l'amélioration de la compétitivité internationale et l'ajustement de la production agricole aux exigences du marché.

Tous ces objectifs répondent plus ou moins aux choix stratégiques des différents pays, compte tenu du niveau de développement acquis et de l'importance de l'agriculture dans leurs économies respectives. Dans le cas de la Grèce et de l'Espagne, certains objectifs ne correspondent pas au niveau de développement de leur agriculture mais ils ont été adoptés puisqu'il s'agit des objectifs communs de la PAC.

## **II – Analyse comparative des mesures de la politique agricole de prix et de subvention**

Dans les cinq pays examinés, nous pouvons distinguer quatre types de mesures mises en place pour atteindre les objectifs affichés :

- soutien des prix agricoles et gestion de l'offre ;
- aides directes aux agriculteurs ;
- subventions aux intrants agricoles ;
- fiscalité agricole.

Nous pouvons examiner en même temps les deux premiers types de mesures puisqu'elles visent le même but, c'est-à-dire l'accroissement des revenus des agriculteurs, la stabilisation des fluctuations des prix agricoles et la maîtrise de l'augmentation de la production agricole.

Tout d'abord, il faut distinguer les différents instruments qui existent pour soutenir les prix, y compris la protection extérieure et l'instauration des quotas de production. Il existe aussi différents instruments pour gérer l'offre, y compris le système de co-responsabilité du producteur, l'interdiction pure et simple d'augmenter la production, les primes à la jachère, à l'arrachage des plants, le retrait du marché d'une certaine quantité de la production, etc.

En ce qui concerne les aides directes aux agriculteurs, elles peuvent se faire sous différentes formes et viser différents objectifs : aides à la production (primes de production), limitation de la production (primes

de compensation), aides pour produire de façon compatible aux exigences de la protection de l'environnement, aides compensatoires pour l'insuffisance des niveaux de prix, aides d'orientation vers les produits désirés, etc.

Pour ce qui est des subventions aux intrants, nous pouvons aussi distinguer différentes formes. Les plus répandues sont les subventions aux engrais, aux aliments de bétail, aux carburants, à l'électricité, etc. Il existe aussi, comme forme de subvention, la bonification des intérêts des prêts agricoles, aussi bien pour les capitaux de circulation que pour les capitaux d'investissement. Mais cette forme de subvention est plus une mesure de la politique de financement de l'agriculture que de la politique des prix. Une autre forme de subvention concerne les aides pour effectuer des investissements (construction de bâtiments, achat de machines, etc.), mais cette dernière est aussi considérée comme une mesure de la politique de financement.

Enfin, la fiscalité agricole peut être aussi une mesure d'orientation de la production agricole aussi bien qu'une mesure d'encouragement à l'investissement. Elle peut être aussi une simple source de recettes fiscales prélevées aux agriculteurs aussi bien de façon directe qu'indirecte (par exemple, la TVA non remboursée).

Dans la politique agricole des cinq pays examinés, nous pouvons trouver toutes les mesures que nous avons brièvement décrites, appliquées à des degrés très divers. Cependant, il existe certains types de mesures qui sont appliqués dans tous les pays étudiés : à titre d'exemple, la mesure de soutien des prix par le mécanisme classique des organismes d'intervention, par la protection aux frontières et par les aides à l'exportation.

Cette mesure est appliquée aussi bien en Turquie (par les offices des produits) qu'en Yougoslavie et, bien évidemment, dans les trois pays de l'UE, étant donné qu'elle était et reste encore, quoique affaiblie, la base du système de soutien des prix de la PAC. Il est intéressant de constater qu'en Turquie le système classique de soutien des prix semble être le moyen privilégié de régulation des prix agricoles au niveau désiré, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays au même niveau de développement. En plus, selon le rapport sur la Turquie, on ne constate pas une tendance à l'affaiblissement du système, au profit des aides directes, selon la nouvelle philosophie internationale concernant les mesures de politique agricole. Au contraire, en Yougoslavie et dans les trois pays de l'UE, le système du soutien classique de prix régresse ces dernières années, surtout après l'achèvement des accords du GATT qui privilégient les aides directes au revenu, dits «neutres» par rapport à l'augmentation de la production agricole. C'est ainsi que, en Turquie, l'équivalent de subvention à la production (EPS) et l'équivalent de subvention à la consommation (EPC) sont relativement élevés (31 et 29 respectivement). Ces chiffres dépassent largement ceux de l'Australie ou des Etats-Unis, mais ils restent inférieurs à ceux des trois pays de l'UE (autour de 40-45).

En ce qui concerne les mesures de gestion de l'offre, on constate que, en Turquie et en Yougoslavie, il s'agit de mesures d'incitation à l'augmentation de la production tandis que, dans les trois pays de l'UE, c'est exactement le contraire. Le cas du vin, étudié spécialement dans le rapport sur la politique agricole en France, montre les différentes modalités des mesures prises pour limiter l'offre et l'orienter vers la production de vin de qualité. Pour les autres produits, il existe, dans les pays de l'UE, différents types de mesures de limitation de l'offre. Ainsi, pour les céréales, c'est le système de gel des terres, pour le lait et le tabac, le système des quotas par producteur (droits de production) et pour presque tous les autres produits, il existe des systèmes de quantité de production maximale garantie à partir de laquelle se déclenchent des mécanismes de co-responsabilité (plus on dépasse la quantité maximum, plus on est pénalisé par la baisse du prix garanti).

La tendance dans les trois pays de l'UE, qui appliquent la PAC, est de limiter les quantités de production garantie (par exemple : coton et tabac) ou d'instaurer des systèmes limitant la quantité retirée du marché en cas de surproduction (par exemple : fruits et légumes). De cette façon, dans les deux cas, les prix au producteur baissent soit parce que la co-responsabilité s'accroît (coton), soit parce que l'offre excède souvent la demande (fruits et légumes).

En règle générale, on constate que les mesures, prises pour réguler les prix agricoles dans les pays de l'UE, conduisent d'une manière ou d'une autre à l'affaiblissement du système de soutien qui était appli-

qué de façon efficace dans les années 60 et 70. Cela pousse les prix à la baisse pour qu'ils soient alignés progressivement sur les prix internationaux. Par ailleurs, les Accords du GATT, qui limitent la protection et les aides à l'exportation, visent à la baisse des prix. Mais dans la plupart des cas, cette baisse est compensée par des aides directes sur le revenu quand l'objectif est de ne pas provoquer l'exode rural (par exemple, les aides à l'hectare pour les céréales et à la tête pour les bovins ont été instaurées après la baisse de prix qui a suivi la réforme de la PAC, en 1992).

La généralisation des aides directes (même lorsqu'il s'agit de limiter ou d'orienter la production par l'arrachage des vignes et des arbres fruitiers, par exemple) est considérée comme un moyen de laisser les prix se former librement sur le marché et, ainsi, d'orienter l'emploi des facteurs de production et des ressources de façon plus efficace. Mais il ne faudrait pas oublier les effets néfastes des aides directes, souvent octroyées sous forme d'assistance sociale, sans liaison avec la production. Elles peuvent décourager les producteurs et les inciter à faire moins d'effort. Ceci pourrait empêcher la restructuration nécessaire de l'agriculture en Grèce ou en Espagne. Dans d'autres cas, les aides directes peuvent être associées avec des pratiques de production plus écologiques et moins intensifiées dans le but de préserver l'environnement.

En ce qui concerne les subventions aux intrants, nous constatons que, en Turquie et en Yougoslavie, ces mesures sont appliquées massivement. La dépense publique pour la subvention des intrants s'élève à 2-3 % du PIB en Turquie et à 6-8 % en Yougoslavie qui, par ailleurs, accorde 20 % de la totalité des subventions de l'Etat aux produits agricoles. Dans les pays de l'UE, les subventions aux intrants ont été supprimées. La logique des subventions est d'inciter les producteurs à utiliser plus d'intrants pour augmenter les rendements physiques de différentes cultures. Or, lorsque les pays visent à l'accroissement de la production, comme c'est le cas de la Turquie et de la Yougoslavie, de telles mesures sont nécessaires (pour la Yougoslavie, la nécessité est contestée). Au contraire, dans les pays de l'UE, la subvention aux intrants est incompatible avec l'objectif, même non avoué, qui est de limiter la production. D'ailleurs, l'utilisation intensive des intrants d'origine industrielle, à la suite de la mise en place de subvention, est incompatible avec l'objectif de protection de l'environnement et d'une production plus écologique. Cet objectif est prioritaire dans les pays de l'UE, non seulement parce qu'on protège ainsi l'environnement mais aussi parce qu'on peut limiter la production.

Mais, bien que dans les pays de l'UE les subventions aux intrants soient supprimées (sauf pour les carburants), les subventions sous formes d'aides aux investissements des agriculteurs pour la modernisation de leurs exploitations et la diversification de leurs activités (artisanat, tourisme) se développent, surtout après la Réforme des Fonds Structurels (1988) et l'application des Cadres Communautaires d'Appui (1989-93 et 1994-99). Ces mesures relèvent plutôt de la politique de financement de l'agriculture qui n'est pas examinée ici.

Pour en terminer avec les différents types d'aides ou de subventions à l'agriculture, il faudrait ajouter que, dans les pays de l'UE, est appliquée encore une autre forme d'aide, les indemnités compensatoires pour les exploitations situées dans les régions défavorisées. Il s'agit d'une aide pour compenser les exploitations des contraintes liées à leur localisation défavorable. En réalité, il s'agit d'une subvention pour limiter l'exode rural et la désertification des régions montagneuses et éloignées du marché. Cette forme d'aide, ou subvention, n'existe ni en Turquie ni en Yougoslavie et elle n'existait pas en Grèce et en Espagne avant leur adhésion à l'UE. A titre d'exemple, en Grèce, 25 % de ces exploitations perçoivent actuellement des indemnités compensatoires.

Enfin, en ce qui concerne la fiscalité, en tant que mesure d'orientation ou d'incitation à la production, on constate qu'elle est insignifiante, excepté pour la Yougoslavie. La fiscalité, comme source de recettes fiscales de l'Etat, est loin d'être importante étant donné que, dans tous les pays examinés, le montant des recettes prélevées directement sur le revenu agricole ne dépasse pas 1-2 % des recettes totales (sauf en Yougoslavie où 8 % des recettes totales sont prélevés uniquement sur le secteur familial de l'agriculture).

Ceci étant, dans les pays où il n'existe pas de système de remboursement de la TVA aux agriculteurs, ce type de prélèvement fiscal indirect peut peser sur les agriculteurs lorsqu'ils achètent leurs moyens de production agricole (ce système existe dans les trois pays de l'UE).

### III – Analyse comparative des effets de la politique de prix et de subvention

Les effets de la politique des prix et des subventions d'un pays peuvent apparaître à différents niveaux :

- sur l'évolution des prix agricoles à la production et à la consommation ;
- sur l'évolution du volume de la production agricole et du commerce extérieur ;
- sur l'évolution de l'exode rural et du développement des zones rurales ;
- sur l'évolution de la capacité des agriculteurs à investir ;
- sur l'évolution de la préservation des ressources naturelles et la protection de l'environnement.

Il est bien évident que l'évolution des indicateurs ci-dessus ne pourrait pas être uniquement liée à la politique des prix et des subventions. Cette évolution peut être aussi bien influencée par d'autres politiques (politique de financement, etc.) et, beaucoup plus encore, par la dynamique spontanée du système économique et sociopolitique de chaque pays ou bien par les aléas climatiques et biologiques propres à la production agricole.

Néanmoins, l'évolution des indicateurs énoncés plus haut peut nous fournir quelques informations sur l'efficacité de la politique de prix et de subvention.

#### 1. Evolution des prix agricoles à la production et à la consommation

En ce qui concerne l'évolution des prix à la production, nous pouvons constater que, en Turquie, la tendance des prix constants est à la hausse, d'environ 10 %, pendant les années 80. La hausse a été beaucoup plus importante pour les produits animaux et jusqu'à 80 % pour le fromage. Nous observons la même évolution, quoique plus accentuée, en Yougoslavie, où les prix constants à la production s'accroissent jusqu'à 60 % dans certains cas (pommes, viandes, lait). Dans le cas yougoslave, l'évolution des prix à la production des exploitations familiales est moins importante que l'évolution des prix à la production des exploitations du secteur social (coopératives et fermes d'Etat).

Dans les trois pays de l'UE, l'évolution des prix constants à la production a été décroissante : environ 10-15 % en Grèce, 15-20 % en Espagne et 10-15 % en France, entre 1985 et 1992. La baisse des prix réels à la production, dans les pays de l'UE, est étroitement liée à l'évolution des prix communautaires, suite à l'affaiblissement des différentes formes de soutien des prix par la PAC.

En ce qui concerne les prix à la consommation, nous constatons que, en Yougoslavie, l'évolution générale a été à peine plus importante que l'évolution des prix à la production pendant la période 1980-1991. Depuis lors, nous ne disposons pas de données, mais il est bien connu que les événements politiques et militaires ont fait que les prix à la consommation ont augmenté beaucoup plus. Quant à la Turquie, nous n'avons pas de données sur l'évolution des prix à la consommation.

Pour ce qui est des pays de l'UE, l'évolution des prix réels à la consommation a suivi de très près l'évolution des prix à la production, c'est-à-dire qu'elle a été généralement décroissante, mais à des taux moins importants que ceux des prix à la production. On pourrait donc dire que l'efficacité des mesures prises au niveau communautaire, pour faire baisser les prix agricoles, a conduit à l'effet recherché, c'est-à-dire à diminuer le coût de l'alimentation pour le consommateur européen.

#### 2. Evolution du volume de la production agricole et du commerce extérieur

En examinant les effets de la politique de prix et de subvention sur l'évolution du volume de la production agricole dans les cinq pays examinés, nous pouvons faire les constatations suivantes.

En ce qui concerne la Turquie, l'évolution du produit agricole en prix constants a été croissante, avec une hausse de 13,5 % pendant la période 1980-1993. Mais, l'évolution a été différente selon les produits agricoles. Ainsi, la betterave à sucre, les légumes et les agrumes ont présenté la plus grande hausse de

leur production, tandis que l'augmentation de la production des viandes et des céréales n'a pas été significative pendant cette même période. En ce qui concerne le coton et le tabac qui sont des produits traditionnels d'exportation, la hausse de la production n'a pas dépassé 10 % pour le coton et 6 % pour le tabac.

Pour ce qui concerne la Yougoslavie, son produit agricole a augmenté de 9 % pendant la période 1980-1991. L'évolution de la production des produits agricoles diffère d'un produit à l'autre. Ainsi, la plus forte hausse a été enregistrée dans la production des céréales (sauf pour le maïs) et le tournesol.

Les trois pays de l'UE, quant à eux, ont présenté des évolutions différentes dans leur volume de production agricole, pendant les années 80. C'est ainsi que le produit agricole de la Grèce a augmenté, en termes réels, de 1 % pendant cette période. Les produits dont la production a progressé le plus vite ont été le coton (150 %), les fruits et légumes, le maïs et le blé dur. Par contre, le vin et la viande bovine ont enregistré les plus fortes diminutions de production (- 20 %). L'évolution du produit agricole en Espagne a présenté une hausse réelle globale de 2 % pendant la période 1980 à 1990. L'évolution a été très différenciée en fonction des produits. C'est ainsi que la hausse de la production de blé dur a été de 400 %, suivie par celle du tournesol (100 %), celle des fruits et légumes (50 %) et celle des viandes (30 %). Par contre, le vin, le blé tendre et le lait ont enregistré les plus fortes baisses de leur production. Enfin, en ce qui concerne la France, sur toute la période étudiée (1980-1990), le produit agricole s'est accru de 5 % avec des différences d'évolution pour les divers produits : la plus forte hausse a été enregistrée dans la production des céréales (10 %) tandis que la plus forte baisse a été constatée dans la production de vin (15 %).

En ce qui concerne les évolutions de la production agricole, dans les cinq pays étudiés, pendant les années 1980-1990, nous pouvons tirer la conclusion que, dans tous les cas, une hausse de la production a été enregistrée. Elle a été la plus forte en Turquie (13,5 %), ensuite en Yougoslavie (9 %), en France (5 %), en Espagne (2 %) et enfin en Grèce (1 %). Ainsi, les politiques de prix et de subvention dans les différents pays ont, dans une certaine mesure, atteint leurs objectifs. En Turquie et en Yougoslavie, l'objectif était d'augmenter la production tandis que dans les pays de l'UE, il était de limiter l'accroissement de la production.

Cependant, si l'objectif des politiques peut être considéré comme globalement atteint lorsque l'on considère l'évolution différenciée de la production des divers produits, on constate que des déséquilibres ont été créés entre la production et la consommation intérieure de chaque pays. Ces déséquilibres ont parfois aggravé les déficits du commerce extérieur en produits agricoles de certains d'entre eux.

En ce qui concerne le commerce extérieur des produits agricoles de chacun des pays en question, il faudrait rappeler qu'il joue un rôle très important dans l'ensemble de leurs échanges extérieurs. D'un côté, la part des produits agricoles exportés par rapport à l'ensemble des exportations est en Turquie de 18 %, en Grèce de 30 %, en Espagne de 17 %, en France de 15 % et en Yougoslavie de 8 %. D'un autre côté, la part des produits agricoles importés dans l'ensemble des importations est aussi très importante : en Yougoslavie de 14 %, en Grèce et en Espagne de 12 %, en France de 10 % et en Turquie de 6 %.

Il est donc clair que l'évolution de la balance commerciale agricole de tous ces pays a une grande signification pour l'ensemble de leurs économies, indépendamment du fait qu'elles soient déficitaires ou excédentaires en produits agricoles.

Ainsi, bien que l'évolution du commerce extérieur des produits agricoles en Turquie ait été plus favorable aux importations qu'aux exportations, le taux de couverture est encore largement positif, de l'ordre de 200 %. Mais il faut noter que le taux annuel de croissance des importations par rapport à celui des exportations est bien plus grand et que, si cette tendance se maintient, la Turquie va devenir déficitaire en produits agricoles. On comprend donc que des mesures d'incitation à l'exportation soient prises. Le cas de la Yougoslavie est différent. En effet, bien que son taux de couverture, au niveau des produits agricoles, ne dépasse pas 85 %, le taux annuel de croissance des exportations agricoles, de 1980 à 1991, est comparable à celui des importations. Si ces taux se confirment dans l'avenir, la situation déficitaire restera stable.

Pour la Grèce et l'Espagne, les choses sont plus compliquées du fait de leur adhésion à l'UE et de l'application de la préférence communautaire née de la PAC. Les deux pays étaient excédentaires dans

leur commerce agricole avant leur entrée à l'UE. Depuis, ils sont devenus déficitaires parce qu'ils ont été obligés d'acheter plus cher les produits animaux auprès des autres pays membres de l'UE. Dans le passé, ces pays achetaient des produits animaux sur le marché international à des prix beaucoup plus bas. Il faudrait aussi rajouter l'accroissement de la concurrence par les importations totalement libres provenant des autres pays membres. Mais la compétitivité de l'agriculture espagnole et, beaucoup plus, de la grecque se sont dégradées encore du fait de la hausse des prix agricoles nationaux pour s'aligner sur ceux pratiqués dans l'UE au moment de leur adhésion. Ainsi, les taux de couverture respectifs étaient avant l'adhésion de 104 % pour l'Espagne (1985) et de 105 % pour la Grèce (1980). Quelques années après l'adhésion, les taux avaient chuté à 90 % et à 85 % respectivement. Dans ce cas, l'augmentation des exportations devrait être un objectif prioritaire pour ces pays mais il n'en est rien du fait de l'adoption des objectifs de la PAC.

Il faudrait aussi signaler que l'application des mesures de restriction de la production agricole, nées de la nouvelle PAC, ainsi que la généralisation des aides directes décourageant les producteurs agricoles peuvent avoir des effets négatifs sur la production agricole des deux pays et, par conséquent, sur les exportations agricoles. Dans ces conditions, un grand effort national est exigé pour l'amélioration de la compétitivité internationale au niveau du prix et de la qualité des produits pour que le déficit agricole ne s'aggrave davantage dans les deux pays.

Le cas de la France est différent puisque c'est un des pays fondateurs de l'UE, qu'il a bénéficié pleinement de la générosité de la PAC, dans les années 60 et 70, et qu'il a développé son agriculture et ses exportations. Actuellement, l'agriculture française peut résister aux conséquences de la nouvelle PAC et, ce, bien mieux que les agricultures grecque et espagnole. D'ailleurs, bien que le niveau de la consommation alimentaire soit très élevé en France, son commerce extérieur agricole reste largement excédentaire avec un taux de couverture de 150 %, présentant même une tendance ascendante pendant la décennie 1980-1990.

### 3. Evolution de l'exode rural et du développement des zones rurales

En ce qui concerne les effets des politiques de prix et de subvention sur le développement des zones rurales et surtout sur l'exode, nous pouvons constater que chaque pays présente ses propres particularités.

En Turquie, où les disparités régionales sont très fortes, la politique de prix et de subvention n'a pas eu vraiment des effets bénéfiques. Bien au contraire, cette politique semble accentuer les disparités entre les zones rurales. Néanmoins, selon les chiffres de la population active dans l'agriculture, il apparaît que la population rurale n'a pas diminué en chiffre absolu comme dans beaucoup d'autres pays en voie de développement. Mais ceci ne prouve en rien qu'il n'y ait pas d'exode rural. Lorsqu'on examine le taux de la population agricole active dans l'ensemble de la population active, il apparaît que celle-ci est passée de 59 % en 1980 à 46,5 % en 1992. Cette évolution montre que l'exode rural a été massif mais que le taux de natalité, dans les zones rurales, a été tellement fort que la population active dans l'agriculture n'a pas diminué en nombre absolu. D'ailleurs, vu le fort pourcentage de la population agricole et le rapport terre agricole/actif, la stabilité du nombre absolu d'agriculteurs rend très difficile l'augmentation de la productivité du travail et donc du revenu agricole par actif. Si on considère le taux élevé de chômage en Turquie, on peut dire que la politique de prix et de subvention s'est trouvée en pleine contradiction : d'un côté, freiner l'exode rural et, d'un autre côté, encourager le départ des agriculteurs pour augmenter la productivité du travail et donc les revenus agricoles.

Le cas de la Yougoslavie n'est pas du tout comparable à celui de la Turquie. En Yougoslavie, l'exode rural apparaît aussi bien dans le chiffre absolu des effectifs de l'agriculture (qui diminue de 14 % pendant la période 1980-1991) que dans le taux de la population agricole active qui s'élève encore à 22,6 %. Au vu de la réduction des effectifs agricoles dans les pays européens, la diminution, en Yougoslavie, a été plutôt modérée. Ainsi, si on prend en considération le taux de chômage du pays, on pourrait affirmer que la politique agricole de prix et de subvention a contribué à freiner l'afflux des agriculteurs dans les villes. Cela dit, il y a certaines zones rurales en Yougoslavie qui se sont vidées et désertifiées sans que la politique de prix ait pu contribuer au maintien de la population sur place.

Parmi les trois pays appartenant à l'UE, c'est en Grèce que le taux de l'exode rural a été le plus faible (12 %) bien que son taux de population active agricole soit plus élevé qu'en Espagne et qu'en France.

Ces deux derniers pays ont enregistré des taux d'exode rural de 35 % et de 30 % respectivement, pendant la période 1980-1991. Le faible taux d'exode constaté en Grèce s'explique par le fait que la politique de prix et de subvention a été très généreuse jusqu'en 1985. Pendant cette période, l'application de la PAC, en Grèce, était orientée vers l'augmentation des prix et des aides de toutes sortes ; elle a même été couplée à une politique nationale très avantageuse pour les agriculteurs. Cette politique n'a pas pu être poursuivie parce qu'elle a amené à l'accumulation de dettes et elle a alimenté l'inflation tout en détériorant la compétitivité des produits agricoles du pays au niveau international. Il faut cependant admettre que cette politique, en freinant l'exode, a réussi à maintenir le chômage à un niveau beaucoup plus bas que dans les autres pays européens (7-8 % sur la période 1980-1990). Cette politique a eu aussi des effets positifs sur le développement rural en Grèce, tout au moins sur l'accroissement du niveau de la consommation de la population rurale.

Pour l'Espagne et la France, la politique de prix et de subvention n'a pas pu contenir l'exode rural, surtout en Espagne. La conséquence de cet exode massif a été l'augmentation du chômage à des niveaux très élevés en Espagne (20 % à la fin des années 80) mais aussi en France (11-12 %). En ce qui concerne les effets de la politique de prix sur le développement rural en France et en Espagne, les effets ne peuvent de toute façon qu'être limités du fait que l'agriculture n'est plus le secteur dominant dans les régions rurales, comme c'est le cas en Grèce.

En conclusion, en ce qui concerne les effets de la politique de prix et de subvention sur l'exode et le développement ruraux, on peut se poser la question suivante : est-ce qu'une politique agricole de prix et de subvention doit avoir comme objectif de contenir l'exode rural ? La réponse ne peut être que nuancée et fonction de la conjoncture économique et, surtout, de la stratégie de développement global adoptée et du rôle attribué à l'agriculture.

#### **4. Evolution de la capacité des agriculteurs à investir**

En ce qui concerne les effets des politiques agricoles de prix et de subvention sur la capacité des agriculteurs à effectuer des investissements, la situation dans les cinq pays examinés est, encore une fois, très différente. Il peut être utile de noter que la capacité des agriculteurs à investir est liée d'abord à l'abondance des crédits et à leur faible taux d'intérêt et, aussi, aux perspectives d'avenir ressenties par chaque chef d'exploitation agricole (âge du chef d'exploitation, succession assurée ou non, bonnes perspectives pour le secteur agricole, etc.).

Néanmoins, une politique de prix et de subvention favorable aux revenus agricoles peut influencer les décisions des chefs d'exploitation à investir, en leur donnant les moyens financiers pour rembourser les prêts nécessaires aux investissements ou bien pour autofinancer les investissements.

Or, dans les cinq pays examinés, les politiques agricoles de prix et de subvention suivies ne semblent pas avoir exercé d'influence sur l'accroissement des investissements des agriculteurs, sauf dans le cas de la Turquie. Dans tous les autres pays, soit les agriculteurs n'ont pas vu leurs revenus augmenter, soit ils ont préféré accroître le niveau de leur consommation au lieu d'investir. Le cas grec est le plus évident. Tout accroissement du revenu agricole a été tourné vers la consommation et on a même constaté une baisse globale des investissements des agriculteurs de l'ordre de - 32 %, pendant la décennie 1980-1990. La même constatation est valable pour la Yougoslavie où les investissements des agriculteurs sont restés stables mais, dans ce cas, il faut tenir compte des difficultés de la période de transition.

Le cas turc est intéressant puisqu'on constate un grand effort des agriculteurs à investir, tout en ayant une disponibilité en moyens financiers très limitée. L'accroissement des investissements a été de l'ordre de 200 %, durant la période étudiée. Cependant, le volume reste encore inférieur au volume des investissements publics qui s'élèvent à 70 % du total ; il a augmenté de 350 % pendant la même période. Cette augmentation peut être expliquée, d'une part, en raison du niveau très bas d'accumulation dans les exploitations et, d'autre part, par l'efficacité de la politique de financement suivie (abondance des prêts et bonification de leurs intérêts). Mais, au-delà de ces explications, on pourrait peut-être avancer l'hypothèse que les exploitations agricoles, en Turquie, ont un très haut niveau d'auto-consommation, ce qui permet que le revenu disponible, aussi faible soit-il, soit alloué à l'investissement.

Pour l'Espagne, les informations sur l'évolution des investissements des agriculteurs ne sont pas consignées dans le rapport.

En ce qui concerne la France, nous avons pu constater que les investissements des agriculteurs sont restés stables, durant la période étudiée. Ceci pourrait être lié au fait que les perspectives futures de l'activité agricole, aux yeux des agriculteurs, semblaient très médiocres, au vu de l'évolution de la PAC à partir du milieu des années 80.

## **5. Evolution de la préservation des ressources naturelles et de la protection de l'environnement**

La préservation des ressources naturelles et la protection de l'environnement, en général, sont apparues comme un des objectifs prioritaires des politiques agricoles, pendant ces dernières années, suite aux problèmes graves liés à l'épuisement des ressources, à la pollution de l'environnement ainsi qu'à la qualité de la production. Comme nous l'avons constaté, différentes mesures ont été appliquées pour atteindre ces objectifs, surtout dans les pays de l'UE. Il serait donc intéressant d'examiner si les politiques agricoles de prix et de subvention ont eu un impact (positif ou négatif) sur la préservation des ressources, sur la protection de l'environnement et sur la qualité de la production agricole.

Les informations contenues dans le rapport concernant la Turquie ne sont pas suffisantes pour évaluer l'impact de la politique de prix et de subvention sur l'environnement en général. Cependant, certaines allusions sont faites en ce qui concerne l'intensification de la production dans certaines zones irriguées et le risque d'épuisement des ressources. Mais, au niveau de la politique agricole de prix et de subvention, on n'observe pas de mesures concrètes pour atteindre l'objectif affiché : «assurer un équilibre à long terme dans l'utilisation des terres». Ceci nous paraît compréhensible compte tenu de la priorité accordée à l'augmentation de la production.

Dans le cas de la Yougoslavie, au niveau des objectifs de la politique de prix et de subvention, apparaît l'objectif de «préservation des ressources agricoles» (terres agricoles, forêts, eaux et potentiel génétique). Mais nous n'avons pas vraiment constaté de mesures concrètes qui auraient été prises pour atteindre cet objectif. D'ailleurs, le rapport yougoslave ne fait aucune référence à ce type de problèmes, puisque ceux-ci ne sont pas considérés comme prioritaires comparativement à l'importance des problèmes d'organisation de l'agriculture pendant la période de transition.

Ainsi, ce n'est que dans les pays de l'UE que nous pouvons constater l'impact de la politique de prix et de subvention sur la préservation de l'environnement. D'ailleurs, dans ces pays, des mesures concrètes ont été appliquées pour atteindre des objectifs écologiques. Ainsi, toute la philosophie de la nouvelle PAC sert ce type d'objectifs. De l'extensification des méthodes de production jusqu'aux aides octroyées à ceux qui utilisent des pratiques culturales compatibles à la protection de l'environnement, toute la PAC se dirige vers des objectifs écologiques. Cette application des mesures visant à préserver l'environnement n'a pas vraiment eu un impact significatif. Tout aussi bien en Grèce qu'en Espagne ou qu'en France, les méthodes de production agricole intensives conduisent à l'épuisement des ressources naturelles (surtout l'eau en Grèce), à la pollution de l'environnement (engrais et produits phytosanitaires) et, enfin, à la production des produits agricoles nuisibles à la santé humaine.

Il faudrait une prise de conscience de la part des agriculteurs, des industriels et surtout de la part des consommateurs pour qu'il y ait un impact réel. Les mesures prises dans le cadre de la politique de prix et de subvention visent surtout la diminution de la production agricole et l'impact sur un comportement plus écologique des agriculteurs n'est qu'indirect. Il faudrait beaucoup plus d'imagination de la part de la PAC pour persuader les agriculteurs de produire moins mais de meilleure qualité et, par conséquent, de recevoir un meilleur prix. Ainsi, l'augmentation de leurs revenus ne se fera pas par la quantité mais par la qualité de leur production.

## B. LES PAYS DE LA RIVE SUD (Najib Akesbi)

### I – Objectifs des politiques

#### 1. Avant les PASA

A l'exception du Maroc, les pays du sud de la Méditerranée (PSM) n'accordent pas la priorité à l'agriculture dans leur stratégie de développement. L'attention des planificateurs est beaucoup plus tournée vers l'industrie, avec ses différents «modèles de développement» : industrie industrialisante (Algérie), promotion des exportations plus ou moins combinée avec l'import-substitution (Tunisie, Egypte). Tout en optant pour une industrialisation comparable à celle de ces deux pays, le Maroc se distingue par la priorité accordée, dès le milieu des années 60, à l'agriculture en lui assignant des objectifs ambitieux (modernisation du secteur, intensification de la production, développement des exportations, etc.) et en lui affectant des moyens conséquents (ceux de la politique dite «des barrages»).

Certes, plus ou moins explicitement, tous les pays énoncent des objectifs «communs» naturels, que le simple bon sens interdit d'ignorer dans toute politique agricole : modernisation des exploitations, mobilisation des ressources en eau, accroissement de la production et des revenus, amélioration de l'autosuffisance alimentaire, voire développement des exportations. Implicitement, et sur un plan plus sociopolitique qu'économique, on décèle aussi au niveau des pouvoirs publics une certaine volonté de se concilier les faveurs du monde rural (ou du moins de ne pas susciter son hostilité).

En fait, l'objectif commun qu'on retrouve fondamentalement en filigrane dans les stratégies des différents pays est le suivant : *permettre à l'agriculture d'alimenter la population dans des conditions compatibles avec les contraintes et exigences des choix prioritaires de la stratégie de développement*. Or les conditions en question mettent principalement en avant le problème des coûts et donc celui des prix. Ainsi, lorsque la stratégie de développement est une stratégie d'insertion dans la division internationale du travail (Maroc et Tunisie dès les années 60, Egypte à partir du milieu des années 70), l'objectif assigné à l'agriculture est de fournir des produits alimentaires à faible coût, afin de permettre le maintien du niveau des salaires compatible avec les contraintes d'une compétitivité, au demeurant largement fondée sur le coût de la force de travail. Lorsque la stratégie se veut plutôt «autocentrée» et «industrialisante» (Algérie de Boumediène, Egypte de Nasser), elle n'en demeure pas moins soucieuse d'attribuer la même fonction à l'agriculture, les bas prix des produits agricoles étant cette fois justifiés par la nécessité de transférer, à travers les termes de l'échange, le surplus généré dans l'agriculture pour financer l'industrialisation (conformément à la vieille théorie d'A. Lavoisier).

La pression sur les prix à la production agricole permettait la pression à l'aval sur les prix à la consommation des denrées alimentaires de base et, partant, sur le niveau des salaires. Mais à son tour, pour être supportable, la faiblesse des prix à la production supposait en amont la stabilisation des coûts des facteurs de production et leur maintien à des niveaux compatibles. Or, si le niveau des salaires pouvait être maîtrisé - par la détermination des salaires minima et la stabilisation des prix à la consommation - les coûts des intrants, en bonne partie importés, l'étaient moins. D'où la nécessité, en toute logique, de subventionner, le cas échéant, les prix de ces intrants pour permettre aux agriculteurs d'y accéder à des coûts compatibles avec leurs possibilités. Ainsi, peut-on constater que par nature, le système est nécessairement global. Intervenir à un niveau de la chaîne de formation des prix implique forcément - à un moment ou à un autre - l'intervention aux autres niveaux.

On soulignera, dans un cas comme dans l'autre, la forte implication de l'Etat dans la conduite des politiques arrêtées. En effet, au-delà des professions de foi ou des déclarations d'intention, force est de constater que, partout, l'Etat s'engage activement, quelquefois massivement, dans la mise en oeuvre des instruments de politique déployés.

#### 2. Objectifs des politiques d'Ajustement Structurel dans le secteur agricole

Connaissant globalement les mêmes problèmes d'endettement et de déséquilibres macro-économiques internes et externes, tous les PSM concernés ont dû s'engager, à peu près à la même période - entre

1985 et 1987 – en collaboration avec le FMI et la Banque mondiale, dans la mise en oeuvre de Programmes d'Ajustement Structurel (PAS). Certes, les formes et les modalités peuvent varier. En Algérie par exemple, la nouvelle politique ne dit pas son nom et n'est en tout cas pas formalisée par des accords avec les institutions financières internationales concernées. En Egypte, l'ère du «nationalisme» et du «socialisme» est d'abord suivie par une phase d'ouverture et de «revitalisation», avant que la politique d'Ajustement Structurel, qui prendra notamment la forme de «programme de réforme économique», ne soit mise en place. Il reste que, par nature, toutes ces politiques procèdent des mêmes pré-supposés théoriques, s'inscrivent dans une même perspective et utilisent les mêmes moyens – les mêmes «recettes» dira-t-on – pour essayer d'y parvenir.

Au niveau macro-économique, les politiques d'ajustement commencent toujours par viser le rétablissement des équilibres fondamentaux internes et externes, à travers une politique de stabilisation plus ou moins classique. A moyen et long terme, il s'agit de procéder à des restructurations de l'économie, notamment par la libéralisation des structures de production et d'échanges pour favoriser leur insertion dans l'économie mondiale et y adapter l'allocation des ressources à la logique du marché. En fait, les restructurations sont à la fois globales et sectorielles. Ainsi vont-elles assez rapidement gagner l'agriculture.

Compte tenu de l'ampleur et de la diversité des formes d'engagement de l'Etat dans la conduite des politiques antérieures, les politiques d'Ajustement Structurel dans le secteur agricole (PASA) vont, de fait et pour une grande part, revenir à programmer le *désengagement de l'Etat*, par lequel passerait nécessairement une meilleure allocation des ressources dans le secteur. C'est là l'axe fédérateur autour duquel vont s'articuler les principaux objectifs des nouvelles politiques, objectifs assez «standard» parce qu'on les retrouve plus ou moins dans la plupart des PASA. On peut les résumer, schématiquement, dans les points suivants :

- la libéralisation des échanges intérieurs et extérieurs des produits agricoles ;
- la libéralisation des prix et la suppression des subventions ;
- le démantèlement des organismes publics d'intervention ou, du moins, la redéfinition de leur mission pour la soumettre à la logique du marché ;
- la cession au secteur privé du patrimoine foncier de l'Etat ainsi que des terres relevant de formes collectives d'appropriation ;
- l'exploitation systématique des avantages comparatifs pour déterminer les choix de production et rechercher un meilleur équilibre entre l'offre pour la demande interne et les exportations.

Bien sûr, ces «nouveaux objectifs» ne se substituent pas totalement aux précédents. Explicitement ou non, les nouvelles politiques prétendent poursuivre les objectifs de modernisation du secteur et d'amélioration de ses performances, d'accroissement de la production et des revenus, de meilleur équilibre de la balance agro-alimentaire, etc. Il est vrai que l'accroissement de la production ne s'inscrit plus dans une perspective d'«autosuffisance», mais de simple «sécurité alimentaire», concept auquel personne n'a pris le soin de donner une définition consensuelle. Par ailleurs, selon ses caractéristiques propres, chaque pays peut ajouter quelques objectifs qui témoigneront d'une réalité plus spécifique ou d'une sensibilité particulière :

- au Maroc, le désengagement de l'Etat revient d'abord à une profonde remise en cause de la «politique des barrages» ;
- en Algérie, l'ajustement marque aussi la rupture avec le modèle de développement antérieur, ce qui conduit entre autres, à affirmer la nécessité d'un meilleur équilibre intersectoriel dans la stratégie de développement, en faveur de l'agriculture naturellement ;
- en Tunisie, l'accent est mis sur la permanence des objectifs et même «la rupture de 1987» considérée concerne plus les moyens que les finalités ;
- enfin, en Egypte, certains problèmes, écologiques notamment, amènent les pouvoirs publics de ce pays à rechercher l'accroissement de la production, mais «dans le respect de l'environnement» ...

## II – Les instruments de la politique agricole

Pour atteindre les objectifs qu'ils s'étaient fixés dans l'agriculture, tous les Etats avaient déployés différents instruments de politique publique, ceux ayant trait aux prix, aux subventions et à la fiscalité n'étant finalement que des outils parmi d'autres, même s'il s'agit de toute évidence d'outils privilégiés (pour les deux premiers en tout cas, comme on le verra plus loin).

Il ressort des textes des contributions nationales que ces instruments ont été très variés et généralement complémentaires. Politique d'investissements publics orientée vers les projets d'irrigation en Tunisie, en Egypte, et de manière encore plus accentuée au Maroc ; création d'organismes publics pour assurer une gestion des espaces mis en valeur et des productions recherchées ; codes d'investissements pour organiser les conditions de développement du secteur privé ; politique de crédit pour faciliter les financements nécessaires ; politiques commerciales pour aménager certains circuits de distribution, réglementation de certains marchés ou recherche de nouveaux débouchés ; politiques de formation, de recherche et de vulgarisation ; etc. Certes, ces différents instruments ont été différemment utilisés selon les pays et les contextes. L'importance de chaque instrument dans le dispositif d'ensemble, ses modalités d'application et le moment de sa mise en oeuvre ont donc varié en fonction des réalités de chaque pays et des priorités de chaque étape.

Avec l'avènement des politiques d'Ajustement Structurel, comme nous l'avons déjà indiqué, la "normalisation" des objectifs a conduit à une "standardisation" des instruments. Partout, des programmes clés en main vont énoncer des "bouquets" de mesures quasi standard : dévaluations des monnaies nationales ; restrictions budgétaires, avec notamment de fortes baisses des investissements publics ; réforme du crédit agricole et hausse des taux d'intérêt ; suppression des monopoles publics, libéralisation des marchés et promotion des conditions de la concurrence ; privatisation d'exploitations et d'entreprises publiques ; cession au secteur privé d'activités et de prestations de services à caractère commercial ; abandon des "plans de production ou d'assolements à caractère impératif, voire dans certains cas des systèmes de "livraisons obligatoires" ... Toutes ces mesures vont plus ou moins se retrouver dans l'arsenal des instruments déployés par les politiques d'Ajustement Structurel. Il faut garder à l'esprit ces "autres instruments" car les politiques des prix, subventions et fiscalité, sur lesquelles nous allons à présent focaliser notre attention ne peuvent être pleinement saisies dans leurs multiples dimensions qu'en étant articulées à eux, et réévaluées au regard de l'ensemble des politiques mises en oeuvre.

### 1. La politique des prix à la production

Jusqu'à l'avènement des politiques d'ajustement, il existait en gros un double système des prix à la production en ce qui concerne les produits agricoles : un système de prix libres, déterminés par les rapports établis sur les marchés et un système de «prix administrés» (dits encore réglementés ou contrôlés). Au-delà des différentes variantes de ce dernier système, telles qu'on pouvait les rencontrer çà et là (prix planchers, garantis, fixes, etc.), le principe était la garantie au producteur d'un prix déterminé préalablement et indépendamment de l'état du marché. Les produits soumis à un tel système étaient généralement les denrées de base telles que les céréales, le lait, les cultures sucrières et oléagineuses, la viande. Cette liste était, selon les pays, plus ou moins élargie à d'autres produits y compris à ceux destinés à l'exportation : légumes secs, tomate industrielle, oignon sec (Algérie) ; dattes, huile de table, vin (Tunisie) ; coton, riz, pommes de terre, tomate, agrumes (Egypte).

Tous les produits dont les prix ne relevaient pas formellement d'un régime de contrôle des prix étaient «libres» avec des prix déterminés par le marché. A quelques exceptions près, il s'agit généralement des fruits et légumes, des légumineuses, des viandes, des produits de la mer, etc. (les exceptions étant par exemple les légumineuses pour l'Algérie, la viande bovine pour la Tunisie, les viandes et certains fruits et légumes pour l'Egypte).

Comme on l'a déjà souligné précédemment, la logique des modèles de développement conduisait les Etats à faire pression sur les prix à la production agricole. Généralement, ces derniers avaient donc été maintenus à des niveaux relativement faibles et, quand ils n'avaient pas stagné, leur croissance avait été médiocre et, en tout cas, très insuffisante en termes réels.

Cette politique a dans l'ensemble duré jusqu'au milieu des années 80. Il faut cependant noter encore le cas assez particulier du Maroc. En effet, dans ce pays, les prix à la production des produits concernés avaient commencé à être relevés régulièrement dès 1973, de sorte qu'une décennie plus tard, les prix intérieurs étaient déjà plus élevés que les cours mondiaux, notamment en ce qui concerne le blé tendre, l'huile de graine et le sucre. Ceci étant, dans les trois autres PSM étudiés, la rupture avec l'ancienne politique n'intervient que dans la foulée de la mise en oeuvre des PASA. L'une des questions saillantes, systématiquement examinées dans le diagnostic préalable à ces politiques, est celle-ci : la faiblesse des prix est rendue responsable de celle des revenus des agriculteurs et, surtout, de leur «démotivation» et de leur manque de dynamisme au travail en vue de l'amélioration de leur productivité. Des prix à la production, précisément «rémunérateurs», sont considérés comme étant parmi les meilleurs moyens pour inciter les producteurs, attirés par des possibilités de gains plus conséquents, à redoubler d'efforts pour intensifier leurs conditions de production et plus généralement améliorer leurs performances.

On comprend ainsi que l'accroissement des prix à la production figure parmi les premières mesures, habituellement contenues dans les programmes d'Ajustement Structurel. Du reste, ces relèvements sont opérés de manière discrétionnaire, car ils interviennent bien avant la phase de la libéralisation pure et simple des prix.

Depuis les années 1986-1988, les prix à la production ont donc été plus ou moins fortement relevés selon les produits et les pays. Dans l'ensemble, les augmentations devaient non seulement compenser la hausse des coûts de production mais aussi rattraper, en partie, les retards accumulés en terme de pouvoir d'achat tout au long des années passées. En ce qui concerne le Maroc, tout en se poursuivant, les ajustements à la hausse des prix allaient plutôt se ralentir et s'atténuer. Deux considérations, au moins, pouvaient expliquer cela :

- la première est que, comme cela a déjà été noté ci-dessus, le niveau des prix intérieurs était déjà sensiblement supérieur à celui des prix internationaux (du reste, dès 1990, l'Égypte connaîtra une situation similaire en ce qui concerne le blé) ;
- la seconde est plus fondamentale : dans ce pays où la politique des prix rémunérateurs était déjà pratiquée depuis plus d'une décennie, ses résultats apparaissent, expérience à l'appui, pour le moins incertains. Les rares cas où des améliorations significatives ont pu être enregistrées (betterave à sucre, lait) sont en fait précisément ceux où le prix n'a constitué qu'un instrument parmi bien d'autres. En effet, la politique de prix s'accompagnait de la fourniture d'intrants, de la garantie de l'écoulement, dans de bonnes conditions, de la production, de l'assistance et du suivi au cours de la campagne, des traitements phytosanitaires, de la possibilité d'accès aux crédits, etc., l'ensemble étant organisé dans un contexte d'encadrement intégré.

Quoiqu'il en soit, l'évolution au niveau des PSM a finalement, dans l'ensemble, convergé vers l'affirmation d'une politique de «prix rémunérateurs» dont l'efficacité était certes discutable, mais dont le principe peut difficilement être contesté. De toute façon, l'étape suivante devait nécessairement être celle de la libéralisation des prix. A l'exception de l'Algérie, cette libéralisation est aujourd'hui largement entamée dans les différents PSM. Seuls quelques produits - généralement des denrées de base ayant un caractère stratégique - attendent encore çà et là une totale libéralisation de leurs prix. Au demeurant, celle-ci est souvent précédée ou accompagnée par la promulgation de nouveaux textes sur l'organisation des marchés, par l'abolition des monopoles de collecte et de commercialisation ainsi que par la libéralisation des échanges extérieurs. Toutefois, dans le cas de certaines denrées de base faisant l'objet d'importations conséquentes et de nature sensible (blé, huile, sucre, lait, etc.), une telle libéralisation est accompagnée de la mise en place d'un dispositif de protection (prix d'entrée et équivalents tarifaires) destiné à préserver encore la production nationale de la concurrence internationale, pendant une période de transition déterminée. Enfin, en vue d'une meilleure gestion de ces situations nouvelles, il est intéressant de noter la création en Tunisie d'un Observatoire National de l'Approvisionnement et des Prix et d'un Fonds de Développement de la Compétitivité.

## 2. Le prix des intrants

Ainsi que nous l'avons précédemment expliqué, la pression sur les prix à la production impliquait, à tout le moins, une certaine vigilance quant à l'évolution des coûts des facteurs de production pour éviter que

le renchérissement de ceux-ci ne déstabilise l'équilibre des producteurs et, si possible, qu'il favorise même le recours à différents moyens de modernisation et d'intensification de la production. Comme ils sont, pour une grande part, importés et que leurs coûts augmentaient plus ou moins régulièrement - surtout et plus fortement après le premier choc pétrolier - tous les Etats avaient dû mettre en place des politiques de stabilisation, par la subvention des prix des principaux intrants. Généralement, il s'agit des produits suivants : semences sélectionnées, engrais, produits phytosanitaires, eau d'irrigation, aliments de bétail, etc. Quelquefois, cette liste peut être sensiblement élargie (Maroc, Tunisie), ou dans certains cas, c'est l'Etat qui se charge de produire des semences (Egypte) ou engrais (Maroc) pour les céder à bas prix aux agriculteurs. Toujours est-il que, grâce à cette politique de subvention des intrants les plus importants, un certain équilibre avait pu être maintenu en termes de prix relatifs et l'utilisation de tels moyens de modernisation avait même progressé.

L'engagement dans les politiques d'Ajustement Structurel marque la rupture avec la pratique des subventions des intrants, non seulement parce que ces dernières, dans l'optique de ces politiques, sont des «distorsions» à abolir, mais aussi parce qu'elles se justifiaient moins dès lors que les prix à la production, eux-mêmes, pouvaient augmenter en conséquence.

A partir de la deuxième moitié des années 80, les subventions aux intrants commencent donc à être progressivement supprimées et les prix concernés augmentent en conséquence. Parallèlement, le commerce de tels intrants a été libéralisé.

La situation actuelle, dans les différents PSM, est donc à cet égard très différente de celle qui prévalait il y a moins d'une dizaine d'années. La plupart des subventions aux intrants ont disparu et les prix des produits concernés ont souvent fortement augmenté dans des proportions supérieures à celles des prix à la production. Toutefois, l'eau d'irrigation, en dépit d'une amélioration dans le recouvrement des coûts, reste généralement subventionnée (au Maroc et en Tunisie principalement). Quelques subventions partielles subsistent encore çà et là, motivées par des situations particulières (quelques aides et subventions, notamment pour la sauvegarde du cheptel en année de sécheresse au Maroc et en Tunisie, et aussi liées au statut particulier du coton en Egypte ...)

En réalité, à examiner l'évolution actuelle de plus près, on s'aperçoit que les subventions «à l'amont» ne disparaissent pas vraiment, mais seulement se déplacent de la sphère de l'activité d'exploitation vers celle de l'accumulation. Au Maroc, la suppression des subventions aux intrants a été accompagnée par un renforcement des subventions en faveur des investissements sur l'exploitation. En Tunisie, le «code unique» (1994) accroît les incitations à l'investissement, notamment dans l'agriculture (la notion de «prime» en particulier est réintroduite). En Algérie par contre, on a préféré se déplacer vers l'aval : aux subventions aux intrants, on a commencé à substituer, à partir de 1988, des subventions aux produits, celles-ci étant considérées comme plus efficaces et plus appropriées pour inciter à une meilleure utilisation du capital et mieux cibler le soutien à certains produits stratégiques (céréales, graines, oléagineux, lait, etc.) Ce système, au demeurant, semble plus coûteux pour le budget de l'Etat que le précédent.

### 3. Les prix à la consommation

Le caractère sensible de la plupart des produits alimentaires et la nécessité de régulation des modèles de développement (pression sur les salaires, compétitivité, etc.) ont conduit tous les Etats des PSM à accorder une attention particulière au niveau et à l'évolution des prix de tels produits au stade de la consommation. Quoique selon des formules différentes, ces prix ont néanmoins souvent été réglementés, plus ou moins contrôlés, ou surveillés d'assez près, pour éviter toute variation brutale ou injustifiée dont on imagine aisément les conséquences économiques et sociales ... Certes, tous les produits n'ont pas été traités de la même façon. Les prix des fruits et légumes, par exemple, ont quand même souvent été laissés libres, déterminés seulement par l'état du marché. Mais à l'opposé, les prix à la consommation de certains produits alimentaires de base, tels que la farine de blé, le sucre, l'huile, le beurre ou le lait, ont non seulement été fixés par les pouvoirs publics et été strictement contrôlés par eux mais, grâce aux subventions budgétaires, ils ont longtemps été stabilisés à de bas niveaux.

Le coût budgétaire de telles subventions à la consommation pouvait quelques fois être jugé important, voire excessif. De plus, et bien avant la mise en oeuvre officielle des politiques d'ajustement, la pression de certains organismes financiers internationaux, en vue de leur suppression, a toujours été forte. C'est

pourquoi des tentatives, en vue de leur réduction par le relèvement des prix des produits concernés, avaient été effectuées dès la fin des années 70 et au début des années 80 en Egypte, puis au Maroc et en Tunisie. Mais les «résistances de la rue» furent souvent si violentes qu'il avait fallu faire marche arrière ou, du moins, atténuer substantiellement les hausses projetées.

Avec la mise en oeuvre des politiques d'ajustement, cette question revient sur le devant de la scène. De toute évidence cependant, instruits par les expériences du passé, les Etats gèrent ce «dossier» délicat et sensible de manière très pragmatique, progressive et en veillant à s'entourer de toutes les précautions nécessaires ... C'est ainsi que, si pour certains produits et dans certains pays, les prix ont pu être libéralisés et les subventions supprimées (farine «de luxe», lait et beurre au Maroc, viande et beurre en Tunisie, légumes secs, lait en poudre, sucre cristallisé en poudre et concentré de tomates en Algérie), un chemin encore long et difficile reste à parcourir pour aboutir à une suppression totale de toute cette catégorie de subventions. Pour l'instant, chaque fois que les conditions le permettent, les prix publics sont relevés. Au Maroc et en Tunisie, on essaie de contingenter les quantités subventionnées en fonction des possibilités budgétaires à dégager à cette fin (c'est le cas pour la farine de blé) ; on explore aussi certaines solutions alternatives moins brutales que la suppression pure et simple des subventions, telles l'action sur la qualité des produits, le «ciblage» des subventions sur les catégories sociales les plus nécessiteuses en fonction de critères appropriés, etc.

En tout cas, tous ces efforts ont indéniablement produit leur effet sur l'importance - absolue et relative - des subventions. Partout, ces dernières ont considérablement baissé, au point de représenter moins de 2 % du PIB (voire 1 % en Egypte et au Maroc).

#### 4. La fiscalité

Le trait commun et marquant en la matière est clair : partout la fiscalité agricole est quasiment insignifiante et sa contribution aux ressources fiscales des Etats est dérisoire, quand elle n'est pas quasiment nulle.

Cette situation, d'ailleurs, n'est pas récente mais date des années 60 – pour les PSM du Maghreb du moins<sup>1</sup> – lorsque après leur indépendance, les différents Etats, tant pour des raisons économiques objectives que pour des considérations sociopolitiques compréhensibles (s'assurer les faveurs du monde rural), avaient choisi d'abaisser fortement la pression fiscale sur leurs agricultures respectives. A tel point que durant les années 70, les contributions fiscales du secteur représentaient à peine 1 % du PIB, voire quelquefois moins. Il faut dire que la fréquence croissante des années de sécheresse, les contraintes structurelles qui ne permettent souvent que la génération d'un surplus relativement faible et surtout mal réparti, le souci d'utiliser le «stimulant fiscal» à des fins d'incitation économique, tout cela plaidait en faveur d'une certaine défiscalisation de l'agriculture. Du reste, la situation sera d'une certaine manière totalement clarifiée durant les années 80, du moins au Maroc et en Tunisie. Dans le premier pays, il fut décidé en 1984 d'exonérer de tout impôt les revenus agricoles jusqu'en l'an 2000 (exonération ensuite prolongée jusqu'en l'an 2020). Dans le second, il fut également décidé, en 1987, de dispenser l'agriculture de tout impôt direct. Quant à l'Algérie, la création d'une contribution unique agricole, en 1984, puis d'un impôt sur le revenu global plus récemment, n'a rien changé à l'état de fait de la quasi-absence d'imposition des agriculteurs, faute de volonté politique et administrative.

En ce qui concerne les impôts indirects, on relève la même volonté de défiscalisation. Bien que les régimes fiscaux se modernisent, notamment à travers l'introduction de la TVA, celle-ci maintient généralement hors de son champ les produits agricoles frais et soumet certains produits transformés à des taux relativement faibles quand elle ne les exonère pas. A l'amont, l'essentiel des intrants, des matériels et des biens d'équipement destinés à l'agriculture sont également détaxés, permettant ainsi à l'impôt de jouer aussi son rôle dans la promotion de la modernisation du secteur et l'amélioration de ses performances. Lorsqu'ils sont importés, les produits et matériels en question sont également favorablement traités puisqu'ils sont soit exonérés des droits de douane, soit soumis à des droits généralement faibles. Il faut toutefois signaler que, dans le cadre de la libéralisation du commerce extérieur des produits agricoles, si les exportations agricoles continuent d'être exemptées de tout droit et taxe, certaines importations seront soumises pendant une période déterminée à un régime particulier destiné à assurer une protection de la production nationale. Il s'agit des denrées stratégiques, déjà évoquées (céréales, oléagineux, sucre, beurre, lait, viande, etc.), et désormais soumises à des équivalents tarifaires élevés. Il est

d'ailleurs intéressant de noter que dans le cas de la Tunisie, par exemple, les prélèvements qui vont ainsi être opérés devraient alimenter des «fonds spéciaux» pour la promotion de la production ou la stabilisation des marchés des produits en question.

### III – Les effets

Les politiques d'Ajustement Structurel dans l'agriculture ont commencé à être mises en oeuvre, dans les quatre PSM étudiés, seulement à partir de la deuxième moitié des années 80. Encore que cette mise en oeuvre apparaisse relativement lente et fort pragmatique de sorte que, à ce jour, beaucoup d'instruments restent encore à déployer en matière de prix et de subventions. En tous cas, des mesures décisives (libéralisation des prix à la production, suppression des subventions aux intrants, etc.) n'ont généralement été prises qu'il y a quelques années à peine, et dans certains cas, elles sont même encore en instance d'adoption (produits stratégiques importés). Quant aux subventions à la consommation de certains produits alimentaires de base, elles n'ont encore été supprimées que pour quelques denrées qui ne sont pas les plus importantes. Pour l'essentiel, la réforme du système reste donc à faire.

C'est dire qu'on ne dispose probablement encore aujourd'hui ni de l'expérience suffisante, ni du recul nécessaire pour procéder à une évaluation objective et sereine des effets de cette nouvelle politique. Mais là n'est pas la seule raison pour laquelle une appréciation des effets est difficile.

En effet, comme cela est bien indiqué dans le rapport tunisien, on est en présence d'agricultures encore très dépendantes des aléas climatiques. A tel point que, d'une campagne à l'autre, la production céréalière – de loin la plus importante – peut, selon les cas, être multipliée par quatre ou cinq ou, au contraire, être divisée d'autant ... Dans ces conditions, on peut difficilement faire la part des choses et distinguer entre les résultats qui ne sont dus qu'aux conditions climatiques et ceux engendrés par l'effet des décisions de politique économique. A un autre niveau, la forte dépendance à l'égard de l'extérieur, variable selon les produits il est vrai, peut aussi fausser un jugement, dans la mesure où ce sont des facteurs générés à l'extérieur (hausse ou baisse des cours, fermeture des marchés, etc.) qui peuvent avoir un impact sur la situation interne et de façon parfois plus importante encore qu'un autre facteur d'origine interne.

Enfin, n'oublions pas qu'en agriculture, des conditions physiques objectives ne permettent guère quelquefois de s'attendre à des réactions à court terme. C'est le cas notamment de l'arboriculture dont la production est généralement peu sensible, à court terme, à des mesures de politique publique.

Ces précautions étant prises, on comprend qu'il faille faire preuve d'humilité et considérer qu'on n'a là que les premiers éléments, certainement encore partiels et peut-être provisoires, d'une évaluation qui reste à faire, à partir d'une expérience plus consistante et d'indicateurs de mesure plus systématiques.

Sur la base des indications fournies par les rapports nationaux, on peut résumer les effets observés et les synthétiser de la manière suivante.

#### 1. Effets sur la production

Mis à part l'Egypte pour laquelle il est déclaré que les effets semblent positifs sur les surfaces cultivées, les rendements et la production totale (même les livraisons volontaires qui auraient excédé les livraisons obligatoires), les autres rapports nationaux sont plus nuancés.

En Algérie, la hausse des prix à la production n'a eu qu'un effet négligeable sur le comportement des agriculteurs pour l'accroissement des superficies et de la production. L'orge seule constitue l'exception (forte croissance des superficies ensemencées) mais, précisément, la raison en est que la production de l'orge se vend sur le marché libre de l'aliment de bétail à des prix beaucoup plus élevés que ceux proposés par l'organisme d'Etat concerné.

En Tunisie, les résultats des campagnes en matière de céréales sont essentiellement corrélées avec les conditions climatiques de l'année. Globalement, la Tunisie reste quand même déficitaire dans le domai-

ne. En ce qui concerne les cultures maraîchères, il n'y a pas d'effet sur la production, mais les superficies de certaines cultures ont baissé (melon, pastèque). La betterave à sucre souffre toujours de la faiblesse des niveaux des surfaces, des rendements et donc de la production. En ce qui concerne la production animale, celle de la viande a faiblement augmenté, mais la taille des troupeaux n'a pratiquement pas changé. Le lait, par contre, a vu sa production doubler alors que le rapport de prix a plutôt été défavorable à la production, ... La raison en est imputée au fait que, précisément, le lait a bénéficié d'une «stratégie multiforme» : encadrement de l'offre de l'élevage et des pâturages, introduction de vaches de race pure, amélioration génétique du cheptel, ...

Au Maroc aussi, la situation est sensiblement comparable à celle de la Tunisie. L'évolution de la production céréalière (environ 80 % de la SAU) n'est réellement corrélée qu'avec la quantité et la distribution des eaux pluviales de l'année. La production des légumineuses poursuit une tendance au déclin, engagée dès les années 60. Les cultures oléagineuses n'ont toujours pas vraiment «décollé». La betterave à sucre et le maraîchage, après avoir fortement progressé, semblent marquer le pas ces dernières années, tout comme en Tunisie où le lait continue de progresser. En ce qui concerne le Maroc, une idée forte se dégage : sur une longue période (20-25 ans), les produits qui ont le plus significativement progressé en surface et en rendement, donc en production (blé tendre, betterave sucrière, certains primeurs comme la tomate et la pomme de terre, lait) n'ont pas seulement bénéficié de prix à la production plus ou moins corrects, mais surtout d'un encadrement et d'un environnement global favorables (disponibilité des facteurs de production à des conditions favorables, voire leur fourniture par les organismes d'Etat ou coopératifs, dans le cas de la betterave et du lait), suivi technique de la campagne, traitements phytosanitaires, garantie d'écoulement de la production, etc.

Comme le souligne le rapport algérien, «la hausse des prix à la production n'est pas suffisante pour entraîner, même à moyen terme, la hausse de la production. Cela signifie que d'autres contraintes s'opposent à cette hausse, contraintes qu'il faut identifier et lever».

## **2. L'utilisation des intrants : qu'en est-il de la poursuite du processus d'intensification ?**

La suppression des subventions aux intrants a partout conduit à des hausses de leurs coûts, souvent dans des proportions importantes.

Partout on signale que ce renchérissement des coûts a eu des effets plus ou moins manifestes sur l'utilisation des intrants et, partant, sur la poursuite du processus d'intensification. En Egypte, on a relevé une chute de 15 % dans la consommation d'engrais, après les hausses de 1990-1991. En Algérie aussi, on note un impact «fortement négatif» sur l'utilisation des engrais et des produits phytosanitaires ainsi que du matériel agricole mais, pour ce dernier en particulier, il est vrai que sont également incriminés le manque de devises et les dévaluations successives du dinar ... En Tunisie, l'effet négatif semble avoir été manifeste au niveau des productions intensives. Dans l'arboriculture, l'utilisation des engrais a baissé. Dans les cultures maraîchères, on a aussi relevé une baisse des taux d'irrigation et d'intensification ; cependant, les raisons invoquées mettent aussi en cause – en plus du renchérissement des coûts des facteurs – les conditions climatiques et le désengagement des offices de mise en valeur qui assuraient l'encadrement de la production. Par contre, pour les céréales, même si les prix des intrants semblent avoir augmenté plus vite que les prix à la production, l'utilisation d'engrais n'a pas baissé. Cependant, étant donné que les conditions climatiques ont été plutôt bonnes pendant l'année en question, il est permis de leur attribuer une part de responsabilité. Au Maroc, on relève que face au risque de voir leurs revenus baisser (les prix des engrais et de l'eau d'irrigation ayant augmenté plus vite que les prix à la production, après 1990), des producteurs ont probablement modifié leur comportement et cherché à «économiser» sur les doses d'engrais, la qualité des semences ou des travaux mécaniques, comme en témoignent les sondages effectués dans trois régions du pays. En tout cas, la consommation globale d'engrais tend à baisser sensiblement depuis 1991 (près de 25 % en deux ans), même s'il est vrai que, là encore, l'impact de la sécheresse ne peut être ignoré.

## **3. L'impact sur l'investissement**

L'impact sur l'investissement n'est pas évoqué par le rapport algérien. En Egypte, il est signalé que la part de l'agriculture reste faible dans l'investissement total, alors que celle du secteur privé, dans l'effort

d'accumulation, a progressé mais reste insuffisante. Ce même constat, en ce qui concerne le secteur privé, se retrouve en Tunisie, où l'on ajoute que l'objectif, qui était de faire évoluer la part du secteur privé dans l'investissement total de l'agriculture jusqu'à un taux de 60 %, n'est pas encore atteint (42 % en 1991). Au Maroc, où les données sur la part du secteur privé dans l'investissement de l'agriculture ne sont pas disponibles, il est difficile d'évaluer cette contribution. Si l'on en juge toutefois par l'évolution des crédits à moyen et long termes du crédit agricole (quasiment le seul organisme intervenant dans le secteur), on n'est guère porté à l'optimisme puisqu'en termes réels ceux-ci sont nettement en retrait entre 1991-1993 par rapport à la période 1985-1987. De toute façon, ce sont les investissements publics qui ont toujours été largement prédominants dans le secteur et ceux-là ont sensiblement baissé à la suite des restrictions budgétaires que le pays s'est imposé pour limiter le déficit budgétaire et faire face au service de la dette. C'est ainsi que, dans les zones potentiellement irrigables, le défaut d'équipement des terres interdit leur mise en valeur et, par conséquent, entrave objectivement le développement de l'investissement privé.

#### **4. L'impact sur les échanges extérieurs**

L'impact sur l'équilibre des échanges agro-alimentaires n'est guère probant. En Egypte, on souligne que les importations agro-alimentaires restent très importantes alors que les exportations ne se développent pas suffisamment. C'est quasiment la même appréciation en Algérie, avec une nuance plus pessimiste en ce qui concerne les exportations dont les performances seraient toujours aussi médiocres en dépit des nombreuses réformes réalisées en leur faveur. En Tunisie, par contre, on a enregistré un accroissement de la part des produits alimentaires dans les exportations totales et une réduction du déficit de la balance alimentaire et agricole. En revanche, la fragilité du secteur à cet égard reste grande puisque les exportations demeurent fortement concentrées sur quelques produits et quelques marchés seulement, alors que la diversification à ce double niveau a constitué un objectif important dans ce domaine. Ce même constat peut être fait dans le cas du Maroc dont les exportations agro-alimentaires souffrent toujours de cette défaillance structurelle. Quant à l'évolution des grandeurs, des proportions et des déficits, l'examen des statistiques – au Maroc comme en Tunisie d'ailleurs – montre, en fait, des indicateurs plus fluctuants que continus. Le déficit de la balance agro-alimentaire est ainsi fortement déterminé par les importations alimentaires, lesquelles – encore ! – dépendent fortement de la récolte nationale, donc des conditions climatiques ... C'est pourquoi le taux de couverture des importations par les exportations agro-alimentaires (ou le déficit en d'autres termes) ne marque pas une tendance stable et durable – autorisant une conclusion forte – mais continue en fait de fluctuer d'une année à l'autre. Il est vrai cependant que, au moins pour le Maroc, les exportations agro-alimentaires – bois, produits de la mer – ont depuis 1990 plutôt eu tendance à stagner, voire à régresser (même en monnaie courante), ce qui ne permet pas de considérer que les résultats obtenus en la matière aient été très positifs.

Il reste de manière générale à noter que, dans ce domaine, les quatre PSM examinés ont pour point commun une assez forte dépendance alimentaire puisque tous – quoique naturellement à des degrés différents – sont structurellement importateurs de produits alimentaires de base (céréales, sucre, huile, lait, beurre, viande, ...) pour combler leurs déficits de production interne et faire face aux besoins d'une demande elle-même en permanence élargie par une croissance démographique encore relativement forte.

### **C. CONCLUSION (Pierre Campagne)**

L'élaboration des deux synthèses précédentes reposait sur une hypothèse implicite qui est la suivante : quel que soit le niveau de développement d'un pays et quelle que soit la période, l'importance de l'agriculture dans le développement d'un pays va justifier une intervention importante de l'Etat.

Le corollaire à cette hypothèse était le constat que l'outil «prix» avait été largement utilisé et qu'il était sans doute intéressant de voir comment les différents Etats s'en étaient servis.

Enfin, il ne manquait pas d'intérêt d'essayer d'examiner comment les différents Etats réagissaient actuellement face à l'incontournable vague de libéralisme et de «désengagement» des pouvoirs publics.

Cette conclusion va donc tenter un rapprochement entre les deux synthèses précédentes. Pour en améliorer la lisibilité, on a gardé le même plan qui décline d'abord les objectifs des politiques de prix, puis les mesures et enfin les effets. Mais, en deçà de cette analyse plus fine, quatre remarques préalables nous ont semblé nécessaires.

□ L'examen de l'histoire des interventions des neuf Etats dans l'agriculture de leur pays, par le biais des prix et des subventions, fait bien apparaître, au Nord comme au Sud, trois périodes principales :

- La première est dominée par une succession dans le temps de mesures protectionnistes et libérales prises par les pays européens. Elle couvre la période qui va du milieu du siècle dernier à la fin des années 50. Sa caractéristique principale est l'absence de perspective à long terme. Cette succession de politiques aura par ailleurs des conséquences pour les pays de la rive Sud qui sont alors tous sous régime colonial. Leur importance sera en fait corollée, pour chacun des pays, aux liens qu'il entretient avec la «métropole» dont il dépend. C'est ainsi que les conséquences seront très importantes pour l'Algérie, relativement importantes pour l'Egypte, à cause du coton, et faibles pour le Maroc et la Tunisie.
- La deuxième période est celle de l'intervention massive de l'Etat dans l'agriculture que ce soit dans les pays européens ou ceux de la rive Sud. La mise en place de la PAC au Nord et l'élaboration de politiques agricoles le plus souvent dans un cadre planifié au sud témoignent du caractère massif de l'intervention de l'Etat.
- Le milieu des années 1980 va représenter au Nord comme au Sud la fin de cette période. Réforme de la PAC au Nord et mises sous ajustement structurel au Sud représentent l'un et l'autre un désengagement de l'Etat par rapport à ses interventions directes.

□ La deuxième remarque préalable a trait à la place de l'agriculture dans la politique économique des pays. Celle-ci apparaît très variable et plus dépendante en fin de compte du modèle de développement choisi que de sa place réelle dans l'économie. Cela explique la priorité donnée à l'agriculture dans les cinq pays européens, tout au moins jusqu'à la réforme de la PAC, et au Maroc alors que le modèle mis en place dans les trois autres pays du Sud va prioriser davantage l'industrie.

□ L'importance capitale des déterminants externes dans la formulation des objectifs des politiques agricoles, et donc de prix et subventions, constitue la troisième remarque. Elle est évidente pour tous les pays et pour les trois périodes. La crise de 1929 et la Deuxième Guerre mondiale vont déterminer ce que sera la PAC au Nord alors que la mise sous ajustement structurel aura des conséquences fortes sur la politique agricole au Sud. Enfin les neuf pays sont contraints, dès le milieu des années 80, de bâtir leur politique agricole en référence au marché mondial dont les règles ne seront définitivement fixées que 10 ans après par les accords du GATT. On peut alors se poser la question de l'autonomie des politiques agricoles et donc des politiques de prix par rapport à la politique économique.

Cette question semble historiquement très liée, dans les pays de l'UE, avec l'organisation des agriculteurs. C'est en effet principalement à l'existence des organisations professionnelles agricoles que l'on doit, en Europe, depuis la Deuxième Guerre mondiale, la spécificité des politiques agricoles. Un tel mouvement ne se dessine pas encore vraiment au Sud où il pourrait pourtant être déterminant pour le «développement» des agricultures.

□ La dernière remarque a trait à l'attitude générale d'attente que l'on trouve dans les neuf pays, eu égard aux résultats de la libéralisation des prix. Certes les «modèles» prévisionnels nous avaient déjà montré, avant l'entrée en vigueur des accords de Marrakech, la diversité des appréciations que l'on pouvait avoir sur les effets attendus de la libéralisation sur le commerce mondial des produits agricoles. Les premiers impacts que l'on constate actuellement sur les agricultures ne démentent pas le caractère très divers de ces effets.

## I – Y-a-t-il des objectifs communs au Nord et au Sud ?

Fondamentalement et historiquement, on retrouve, au Nord comme au Sud, la même finalité des politiques de prix et de subvention. L'augmentation continue de la productivité des facteurs semble bien être

au centre de toutes les politiques même si les raisons de poursuivre cette finalité sont différentes, auto-suffisance alimentaire au Sud et maximisation des exportations dans les conditions du marché mondial au Nord.

Cette orientation délibérée est largement justifiée, au Nord comme au Sud, par la nécessité d'atteindre – ou de garder – le niveau de compétitivité qui permettra aux agricultures de faire face aux nouvelles conditions de fonctionnement du marché mondial.

Mais les différents ensembles (UE, Turquie, Yougoslavie et les quatre pays du Sud) ne sont pas dans la même période historique globale, ni au même moment du développement de leur agriculture. La recherche de la compétitivité ne prendra donc pas les mêmes voies même si elle doit se soumettre aux mêmes principes.

Par ailleurs, l'agriculture est indispensable à la construction économique des pays du Sud et de la Turquie alors qu'elle ne l'est plus dans les autres pays. Elle n'a donc pas la même fonction actuellement dans les neuf pays même si, historiquement, on peut retrouver dans chacun d'entre eux les mêmes étapes concernant son rôle dans le développement économique global.

Ces différences obligent alors les neuf pays à «composer» avec les grands déterminants externes des politiques agricoles et à ajuster en conséquence les mesures qu'ils sont amenés à prendre.

**1.** Cela s'exprime d'abord par les objectifs prioritaires différents pour la période actuelle :

- maintien du revenu des agriculteurs et sauvegarde de l'environnement pour l'UE ;
- production maximale pour se rapprocher de l'autosuffisance et/ou exporter et pour disposer d'une source d'accumulation générale de capital pour la rive Sud et la Turquie ;
- consolidation de la transition à l'économie de marché pour la Yougoslavie.

**2.** De plus, le processus d'accumulation de capital dans l'agriculture est traité différemment selon les pays avec, cependant, des similitudes dans chacune des deux dernières «périodes» d'évolution des politiques :

- avant la réforme de la PAC au Nord et la mise sous ajustement structurel au Sud, l'Etat fixe les montants des surplus destinés à l'investissement par le biais de la politique des prix :
  - au nord, l'Etat pousse les agriculteurs à investir en surpayant les produits agricoles. Il espère ainsi – et obtient – qu'un vaste processus de modernisation se mette en place ;
  - au Sud et en Turquie, l'Etat se charge directement de l'investissement dans l'agriculture qu'il finance en sous-payant les produits agricoles.
- dans la période suivante, le principe de base est que l'agriculture doit assurer elle-même le financement de ses investissements en laissant agir les mécanismes du marché. C'est eux, en effet, qui feront apparaître des surplus là où les «avantages comparatifs» le permettront. C'est encore eux qui permettront d'allouer le plus rationnellement possible les surplus dans les investissements les plus efficaces.

Mais au Nord, l'Etat compensera les pertes de revenu par des aides individuelles et des incitations à l'investissement alors que, au Sud, on tentera de laisser jouer les mécanismes du marché. En Turquie par contre, l'Etat continuera d'assurer directement une partie importante du financement de l'investissement.

**3.** Par ailleurs, les Etats du Sud et la Turquie conservent largement, comme objectif de leur politique agricole, la régulation de l'exode rural, alors que celle-ci est devenue dans les autres pays pratiquement indépendante des évolutions du secteur agricole, compte tenu du niveau atteint par la population active agricole.

**4.** Enfin, si les problèmes d'environnement ont fait récemment leur apparition dans les objectifs des politiques agricoles des pays de l'UE, on ne peut que constater leur absence dans les autres pays.

Certes, les efforts de mise en valeur réalisés en Turquie et les préoccupations de préservation des ressources naturelles en Yougoslavie ne sont pas négligeables dans une perspective de meilleure maîtrise de l'environnement. Mais le poids de telles préoccupations n'atteint pas encore celui, pourtant modeste, que connaissent les pays de l'UE.

Quant aux pays du Sud, la lutte pour maintenir leurs agricultures dans un processus de modernisation continue ne leur laisse pas beaucoup de ressources pour se préoccuper sérieusement des problèmes d'environnement.

## II – Les mesures sont-elles comparables ?

Les deux synthèses précédentes ont montré que l'on retrouvait dans les mesures les mêmes logiques que dans les objectifs. La référence au marché mondial et la montée en puissance du marché comme régulateur du fonctionnement économique des agricultures se retrouve au Nord comme au Sud.

Cependant, si l'on regarde d'un peu plus près les mesures mises en oeuvre, des différences apparaissent :

1. Les politiques de prix à la production tendent à se rapprocher. La tendance à la libéralisation des prix est générale, bien que les prix soient encore très soutenus au Nord (que ce soit dans les pays de l'UE, en Yougoslavie ou en Turquie) et que les prix des produits de base soient encore administrés au Sud ;
2. On observe la même convergence pour les subventions aux différents facteurs de production.

Les pays européens ont abandonné depuis un certain temps les subventions aux intrants alors que les pays du Sud et la Turquie les ont pratiqués jusqu'à une époque très récente.

Par contre, on voit se dessiner dans les neuf pays une tendance à mettre en place des systèmes de subvention aux investissements. Ceux-ci étaient assurés par les recettes provenant du soutien des prix dans les pays de l'UE et directement par l'Etat dans les six autres pays jusqu'au milieu des années 80. Avec les réformes intervenues dans les politiques de prix, les pays ont tendance à mettre en place des systèmes d'appui aux investissements qui prennent la forme de subventions proprement dites ou de bonifications d'intérêts.

3. Les politiques de prix à la consommation sont par contre sensiblement différentes. Au Nord, la libéralisation des prix est générale alors que, au Sud, une partie importante des subventions demeure notamment pour les produits de base.

4. Finalement, quand on tente d'expliquer les évolutions respectives des mesures de politique de prix et de subvention au Nord et au Sud, on retrouve le problème désormais classique de la compatibilité entre la politique agricole et la politique alimentaire.

Comment assurer une rémunération suffisante des facteurs de production et du travail dans l'agriculture tout en fournissant aux habitants du pays des produits agro-alimentaires dont les prix soient compatibles avec leurs revenus ? Telle est bien la question fondamentale.

Or, on s'aperçoit que la différence assez visible entre les tendances actuelles des politiques de prix et de subvention au Nord et au Sud n'est de ce point de vue que superficielle.

Le Nord libère des prix qui étaient trop au-dessus de ceux du marché parce qu'ils étaient soutenus. Ceux-ci vont donc baisser mais on compensera alors le revenu des agriculteurs.

Le Sud libère des prix qui étaient trop bas pour assurer la reproduction des agricultures. Ceux-ci vont monter mais on va de fait aller très lentement dans la suppression des subventions à la consommation qui, malgré la tendance à la suppression, vont rester très présentes surtout pour les produits de base.

Ces différences montrent bien que finalement le point sensible, au Nord, concerne les agriculteurs parce que ces derniers sont sans doute très organisés, et, au Sud, les consommateurs parce que lorsque les choses sont trop dures pour eux, ils descendent dans la rue.

Dans tous les cas de figure d'ailleurs, le secteur agricole apparaît bien comme un secteur relativement «protégé». On en veut pour preuve l'absence totale de fiscalité agricole dans les neuf pays dont la politique fiscale générale est pourtant si différente.

Les leçons générales que l'on peut donc tirer de l'analyse de ces mesures montrent bien que les modifications radicales intervenues dans les politiques de prix et de subvention s'accompagnent partout de mesures compensatoires, certes différentes, mais qui ont toujours le même objectif fondamental, protéger les agricultures nationales contre les agressions d'un marché international dont on sait que, d'une façon ou d'une autre, et notamment pour les produits agricoles, il n'est pas et peut-être ne peut pas devenir un marché libre !

### III – Les effets de ces mesures sont-ils perceptibles ?

La lecture des neuf rapports nationaux et des synthèses qui en ont été faites laisse assez perplexe sur les effets visibles des politiques de prix et de subvention. Aussi bien peut-on considérer des évolutions concomitantes aux changements intervenus dans les politiques de prix et de subvention sans pouvoir pour autant leur en attribuer la cause.

Il faut d'abord remarquer que les effets observables ou plutôt les tendances analysées sont plus nettes au Nord qu'au Sud en raison de leur antériorité. Par ailleurs, tous les rapports soulignent les difficultés rencontrées pour isoler l'«effet prix» des autres déterminants des évolutions constatées.

A partir de là quelles sont les tendances perceptibles ?

1. L'évolution des prix à la production affiche une tendance à la baisse au Nord, sauf en Turquie, et une tendance à la hausse au Sud. Il en est de même des prix à la consommation.
2. Le volume de la production stagne au Nord, sauf en Turquie, et connaît, au Sud, des fluctuations qui sont dues essentiellement aux variations climatiques. Les régulations attendues par la libéralisation notamment pour rééquilibrer l'offre et la demande se font attendre au Nord et ne sont pas encore à l'ordre du jour au Sud ...
3. Les effets sur la modernisation sont, eux aussi, assez difficiles à cerner. On constate certes, au Sud, une tendance très nette à la baisse de l'utilisation des intrants que l'on peut sans risque corréler à la suppression des subventions. Mais on a des difficultés à interpréter, au Nord, la tendance à l'extensification dont les déterminants écologiques sont importants. De même, pour la Turquie, de grands projets, comme le GAP, pèseront sans doute beaucoup dans l'avenir sur l'évolution de la modernisation de l'agriculture.
4. Par contre, les effets sur le commerce extérieur sont peut-être plus facilement attribuables à l'évolution des politiques de prix. Hausse importante de la valeur des exportations agricoles en Turquie, la stagnation observée en France et la diminution assez perceptible en Espagne et en Grèce sont sans doute en partie attribuables à la libéralisation des prix.
5. Par contre, il est difficile d'attribuer aux mêmes politiques un quelconque effet sur l'exode rural. Les tendances observées, depuis plus de dix ans, semblent en effet se poursuivre dans tous les pays sauf en France où le «retournement démographique» apparu dans les communes du «rural profond» ne semble pas être lié à l'évolution des prix agricoles.

Il en est de même pour les problèmes d'environnement bien que, pour le Sud, certains responsables craignent que la hausse des prix des intrants ne poussent les agriculteurs à acheter les moins chers d'entre eux qui, pour certains, semblent être aussi les plus nocifs pour l'environnement.

## IV – Quelles perspectives pour les agricultures du Nord comme du Sud ?

Au Nord comme au Sud, le «désengagement de l'Etat» et l'importance croissante du marché comme mode de régulation inquiètent les agriculteurs et les responsables politiques.

Pour comprendre ces «inquiétudes», il ne faut sans doute pas perdre de vue deux éléments qui dominent les comparaisons internationales qui ont fait l'objet de ce travail.

On sait tout d'abord que l'articulation entre la production agricole et la consommation alimentaire fonctionne différemment dans les pays méditerranéens. Cela est dû principalement aux niveaux de développement global. Dans des économies en construction, l'impact des prix agricoles sur le développement industriel et des services est important compte tenu de la part des revenus urbains qui sont consacrés à la consommation alimentaire. Dans des économies plus développées, cet impact est moins important. Si l'agriculture est alors stratégique dans les deux cas, elle ne l'est pas de la même façon et les enjeux qu'elle représente ne sont pas de même nature.

Ainsi, l'importance accordée par les pays de l'UE à leur agriculture provient sans doute autant de ce qu'elle représente dans leur stratégie économique extérieure que de l'attention portée à l'autosuffisance alimentaire. On pourrait sans doute faire le même raisonnement pour la Turquie mais il ne faut pas oublier que le faible prix des produits agricoles reste important pour la compétitivité de l'industrie turque par son influence sur les salaires industriels. Cela n'est plus vrai pour les pays de l'UE chez qui le poids de la consommation alimentaire dans l'ensemble de la consommation est devenu relativement faible.

Pour les pays du Sud et la Yougoslavie, l'importance de l'agriculture se ramène pratiquement à des problèmes d'approvisionnement du marché intérieur et donc de quantité et de prix. Les objectifs sont les mêmes mais les enjeux diffèrent sensiblement.

La deuxième différence réside dans les formes concrètes et réelles du «désengagement de l'Etat» observé dans les neuf pays étudiés.

Si celui-ci peut être considéré comme total dans les pays du Sud, on a vu qu'il n'en est pas de même dans les pays du Nord qui lui ont substitué les aides aux agriculteurs.

Ce constat donne alors des connotations différentes aux «inquiétudes» des agriculteurs et des Etats ...

L'intervention massive de l'Etat, au Nord comme au Sud, était certes différente mais elle avait pour conséquence que la production agricole était devenue, dans les deux cas, un système fortement «maîtrisé». Cette maîtrise était volontariste et donnait donc l'impression à tous qu'elle pouvait s'adapter en permanence aux problèmes rencontrés.

Les nouvelles données de l'intervention de l'Etat donnent l'impression aux acteurs concernés, et en premier lieu aux agriculteurs, que l'on a remplacé ce système maîtrisé par un saut dans l'inconnu. La libéralisation signifie en effet pour eux que l'on «délègue» en quelque sorte au marché le soin de réguler le système. Or cette «délégation» comporte une part de «foi» dans le marché qu'il est difficile d'admettre pour certains. Ces réticences sont d'ailleurs largement fondées. En effet, durant ces dernières années, les théories libérales ont souvent été remises en cause par certains faits et par les théories explicatives qui les accompagnent.

A cela, s'ajoute sans doute un autre élément qui occupe de plus en plus de place dans les débats que suscite la nouvelle organisation du marché mondial.

Certes, les différences observées dans les «avantages comparatifs» dont disposent certains pays pour certains produits existent depuis toujours. Elles n'ont d'ailleurs cessé d'augmenter au détriment des pays les moins bien placés. Cela est dû principalement à l'augmentation continue des écarts de productivité entre les agricultures surtout en ce qui concerne les produits agro-alimentaires et notamment les produits de base.

Certes, l'inégalité croissante des niveaux de productivité des agricultures existait déjà et ce n'est pas l'application généralisée du libéralisme qui l'a créée. Mais elle pouvait sans doute être mieux corrigée par les Etats lorsque ceux-ci pouvaient à tout moment intervenir sur les marchés.

La nouvelle donne de la libéralisation fait donc bien ressortir l'inégalité dans laquelle se trouvent les Etats du Nord et du Sud devant les éventuelles conséquences néfastes pour les collectivités nationales du seul jeu du marché.

Cela apparaît assez clairement avec le problème central de l'accumulation de capital productif dans l'agriculture. Celle-ci était en effet, de fait, assurée sous des formes différentes par les Etats.

En surpayant les produits au Nord et en se substituant aux agriculteurs au Sud, les Etats avaient créé les conditions d'un processus continu d'accumulation productive dans leurs agricultures. Or, il est évident que plus les marchés seront ouverts plus les différences de productivité des agricultures vont augmenter tout au moins pour un certain nombre de produits. En effet, la confrontation – certains disent l'interconnexion – des agricultures par les marchés mondiaux est en fait une confrontation entre les compétitivités respectives de ces agricultures.

Or, la capacité dont dispose une agriculture pour investir est étroitement liée au niveau du surplus qu'elle dégage, lui-même fortement corrélé à son niveau de compétitivité qui dépend à son tour de son niveau de productivité, et aux prix agricoles.

Libéraliser les prix, c'est donc aussi abandonner au marché le soin de décider qui peut accumuler du capital productif et qui ne le peut pas. Or, l'histoire des agricultures nous apprend que l'accumulation de capital dans l'agriculture est un mécanisme qui, de fait, dépend toujours davantage des interventions des Etats que du fonctionnement des marchés. L'exemple européen est à ce titre plus que significatif. Si la productivité du travail a mis un siècle pour doubler entre 1850 et 1950 alors qu'elle a été multipliée par six depuis l'entrée en vigueur de la PAC, c'est bien évidemment parce que les Etats, depuis 1950, ont mis en place, par le système de prix adopté, un vigoureux système d'accompagnement de l'investissement !

La perversion d'une intervention massive de l'Etat ne sera-t-elle pas remplacée par la perversion d'une régulation assurée par les seuls mécanismes des marchés ? Telle est bien la question que se posent les agriculteurs et certains responsables politiques.

Finalement, l'ensemble des pays étudiés s'accorde sur deux positions générales.

La libéralisation intérieure des prix, même si elle est difficile à appliquer ne peut, à terme, que favoriser une meilleure harmonisation dans l'articulation entre l'offre et la demande de produits agricoles. Certes, pour les pays du Sud, la substitution de la logique individuelle de l'agriculteur à celle de l'Etat qui planifiait production et assolement pour approvisionner rationnellement les marchés pose quelques problèmes de régulation. L'agriculteur planifiera sa production en fonction des prix – et éventuellement des subventions – sans tenir compte de l'intérêt national dont il n'est pas comptable. Il pourra alors en résulter quelques déséquilibres, inévitables tant que le marché n'est pas vraiment organisé. On peut imaginer que celui-ci finira par les supprimer même si c'est au prix de tensions et de crises comme celles qui ont déjà été observées dans les pays du Maghreb.

Par contre, aucun des Etats concernés, au Nord comme au Sud, ne veut abandonner au marché mondial le soin de décider qui – de ses propres agriculteurs ou des agricultures étrangères – doit nourrir la nation dont il est publiquement responsable. Alors les uns et les autres vont tenter de résoudre cette contradiction qui prend deux formes différentes au Nord et au Sud.

□ Au Nord, le problème ne se situe pas au niveau de la production agricole ni même dans la consommation alimentaire. On sait que celle-ci sera de toute façon assurée par une agriculture qui est maintenant compétitive – surtout si on la considère globalement par exemple au niveau de l'Union Européenne – et qui a toutes chances de le rester. Certes, les inquiétudes que font naître les problèmes d'environnement sur la rentabilité de certains processus de production agricole posent question. Mais on sait que, de toute façon, la collectivité fera ce qu'il faut pour que la population soit nourrie essentiellement par une production qui lui est propre et non par des importations.

Alors, pour se donner les moyens de cette stratégie, on va certes laisser jouer le marché mais on va agir à un autre niveau, celui des agriculteurs. La production s'échangera librement sur le marché mais on protégera l'outil de production, soit directement – par des aides dites «directes» – soit indirectement en accompagnant l'investissement et la transformation des structures. Les Etats en ont les moyens et comme le principal contestataire de la PAC, les Etats-Unis, a adopté la même politique, ils peuvent espérer continuer durablement à reproduire leurs agricultures, même si celles-ci vendent parfois à perte leurs produits.

□ Au Sud, le problème est différent parce que les Etats n'ont pas les mêmes moyens d'agir et que les agricultures sont moins compétitives. On peut alors facilement imaginer que si l'on va jusqu'au bout de la «libéralisation des prix», le pays sera à la limite entièrement nourri par l'extérieur dans des conditions économiques, et notamment de prix, qui seront plus favorables que celles que peut offrir pendant encore de longues années l'agriculture nationale. Les Etats voient alors avec terreur surgir le spectre de la disparition de leur agriculture qui, dans certains cas, ne dispose pas de beaucoup d'avantages comparatifs. Le seul problème sérieux à résoudre serait alors celui des devises mais - dira la théorie libérale - le pays disposera certainement d'«avantages comparatifs» en dehors de son agriculture qui lui permettront de s'approvisionner en devises !

C'est sans doute cette sombre perspective qui a fait émerger les récents développements du concept de «sécurité alimentaire». Ce dernier se présente en effet maintenant comme un compromis. On ne refuse pas la régulation par le marché et notamment le marché mondial mais on pose comme principe qu'une partie importante de la production devra être produite sur place à quelques conditions économiques que ce soit. On sait que ce système ne peut fonctionner qu'avec des mesures de protection de la production nationale qui sont d'ailleurs explicitement prévues par les accords du GATT. Cela fait sans doute partie de ce que l'on appelle pudiquement le «nouveau rôle de l'Etat» sans savoir exactement où il commence et... où il doit finir !

#### Note

1. Le texte égyptien ne comporte aucune indication sur la fiscalité agricole dans ce pays.

