

## Le cadre économique des politiques agricoles et alimentaires

Simantov A.

Etat de l'agriculture en Méditerranée : les politiques agricoles et alimentaires

Montpellier : CIHEAM

Cahiers Options Méditerranéennes; n. 1(4)

1993

pages 13-17

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=93400027>

To cite this article / Pour citer cet article

Simantov A. **Le cadre économique des politiques agricoles et alimentaires**. *Etat de l'agriculture en Méditerranée : les politiques agricoles et alimentaires*. Montpellier : CIHEAM, 1993. p. 13-17 (Cahiers Options Méditerranéennes; n. 1(4))



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

# Le cadre économique des politiques agricoles et alimentaires

**Albert Simantov**

Président de la SFER (Société Française d'Economie Rurale), Paris (France)

Vous m'avez demandé de traiter de l'évolution des politiques agricoles sur le plan mondial, avec comme objectif de voir comment la formation dispensée dans les instituts du CIHEAM devrait être modifiée en fonction de cette évolution. Lorsque je fais l'analyse de ce qui se passe dans le monde, j'aboutis exactement aux conclusions que nous a présentées M. Campagne à la fin de son exposé, même si mon raisonnement est quelque peu différent.

## I. – Mondialisation et globalisation des échanges agricoles

Nous assistons sur le plan mondial depuis une vingtaine d'années à une globalisation croissante, à une mondialisation croissante des marchés agricoles. M. Campagne nous l'a dit, et je voudrais insister sur ce point, parce que ce n'est pas seulement les marchés intérieurs, qui sont liés de plus en plus avec les marchés extérieurs, mais les marchés extérieurs qui sont devenus globaux car tout le monde participe simultanément avec comme conséquence une concurrence accrue sur tous les marchés. Cette mondialisation des échanges agricoles n'est pas une conséquence de l'agriculture elle-même, c'est une conséquence de la mondialisation de tous les échanges de biens et de services que nous constatons depuis une vingtaine d'années. La rapidité avec laquelle s'effectuent toutes les transactions dans le domaine financier et la libéralisation quasi totale des échanges en matière industrielle ont aussi obligé l'agriculture à considérer le marché mondial comme un seul marché. Et nous assistons de plus en plus à un abandon des différents marchés préférentiels qui pouvaient encore exister il y a une quinzaine ou une vingtaine d'années.

A côté de cette mondialisation des marchés agricoles, on assiste également à une globalisation des marchés agricoles ; par globalisation des marchés

agricoles, je veux dire qu'il n'est plus possible aujourd'hui de penser en termes de céréales, de viande ou de sucre, exclusivement comme si ces secteurs étaient des secteurs étanches les uns par rapport aux autres. Une décision en matière de production laitière, par exemple, a une influence sur le marché des céréales aussi importante que sur le marché des produits laitiers. On arrive – et c'est facile à concevoir – à ce que l'ensemble « céréales-productions animales-protéagineux », et même le sucre, constituent un seul marché puisqu'il y a beaucoup de substitutions qui se font à l'intérieur de ce grand groupe et certaines de ces productions servent de matière première à d'autres.

Ceci signifie en politique agricole qu'on ne peut plus raisonner en termes de programmes destinés à des secteurs particuliers de la production – comme c'est le cas encore dans un certain nombre de pays, notamment aux Etats-Unis, où on voit que la politique agricole est une juxtaposition de programmes par produits – mais qu'il faut penser à une politique agricole qui soit plus globale et qui intègre toutes les productions. On s'est bien rendu compte que prendre des mesures pour régulariser le marché de la viande, par exemple, a des conséquences immédiates sur la situation d'autres marchés : on ne fait que transférer les problèmes d'un secteur de production à un autre. On est donc amené à avoir une attitude globale. Il s'agit là peut-être de ce qui s'est passé de plus important dans le domaine agricole au cours des quinze dernières années.

## II. – Des politiques sectorielles aux politiques macro-économiques

Mais, ce qui conditionne maintenant la formulation des politiques agricoles, et là je rejoins ce qu'a dit M. Campagne, c'est le fait que la politique agricole a été conçue depuis longtemps – pas seulement au

cours des dix ou quinze ou vingt dernières années mais depuis un siècle déjà – comme une politique sectorielle, comme une politique destinée aux agriculteurs ou à l'agriculture. On se rend compte de plus en plus qu'il est très difficile d'avoir des politiques sectorielles, que ce dont on a besoin, ce sont des politiques macro-économiques qui intègrent les préoccupations des différents secteurs. Nous sommes donc amenés progressivement à intégrer la politique agricole et alimentaire dans la formulation des politiques macro-économiques. De même, on peut difficilement juger de la validité, disons du fonctionnement d'une politique agricole et alimentaire, sans tenir compte des contraintes que fait subir à cette politique agro-alimentaire la situation économique générale. Je veux dire par là que nous sommes arrivés à un point où toutes les politiques destinées à certains secteurs sont fortement influencées par d'autres politiques sectorielles et que, par conséquent, il doit y avoir un endroit ou une possibilité pour les rendre cohérentes et compatibles les unes par rapport aux autres. Ce qui n'est pas chose facile.

Naturellement, tout ceci a une conséquence, comme M. Campagne l'a dit, sur la formation que reçoivent les personnes qui sont amenées à effectuer ce genre de travail. Je voudrais ajouter que si nous, les économistes agricoles, ne nous mettons pas à jour, c'est-à-dire si nous n'acceptons pas d'intervenir dans les questions de politique économique et d'analyse de politique économique globale, d'autres le feront à notre place. Et nous aurons perdu, car nous serons ramenés à de petites fonctions, peut-être de gestion d'une exploitation, mais nous allons abandonner aux économistes généraux la charge de la formulation des politiques concernant le secteur agricole et alimentaire. J'ai souvent entendu des collègues agricoles, des économistes agricoles, nous dire « mais, notre domaine, ce n'est pas la macro-économie, notre domaine, c'est la politique agricole et alimentaire » ; sur ce point, je suis en désaccord, je pense que nous avons une obligation d'intégrer les phénomènes de macro-économie dans tout ce que nous faisons.

### III. – La nécessité de la transparence des politiques

Nous ressentons tous ce besoin d'intégration de l'agriculture et de l'économie agricole dans l'économie nationale. Mais nous devons en même temps, et peut-être comme conséquence de cette première constatation, devenir beaucoup plus transparents dans l'usage qui est fait des fonds publics et dans

les effets de toutes les interventions des pouvoirs publics. Car les interventions des pouvoirs publics ne sont pas limitées, comme nous le savons bien, à une répartition de fonds seulement ; il y a des interventions qui n'engagent pas des dépenses publiques mais qui interviennent dans le fonctionnement de l'activité agricole ou de l'activité économique en général.

Par exemple, lorsqu'on applique des droits de douane ou des contingents à l'importation, des contrôles à l'importation, cela n'implique pas une dépense pour les pouvoirs publics, mais a des conséquences immédiates sur le fonctionnement de l'économie. Et nous assistons depuis une quinzaine ou une vingtaine d'années, à l'apparition dans nos sociétés – ceci est particulièrement vrai dans les pays du Nord mais deviendra de plus en plus vrai aussi pour les pays du Sud – d'un nombre croissant de secteurs socio-économiques qui ont besoin d'une aide de l'Etat dans leur réforme de structures, dans l'ajustement structurel, qu'ils sont en train de subir. Ceci signifie que cependant qu'il y a une vingtaine d'années encore, le secteur agricole était l'un des seuls (je ne dis pas le seul mais l'un des quelques secteurs) qui bénéficiaient de l'intervention des pouvoirs publics, où des transferts de revenus étaient effectués, nous assistons maintenant à un nombre croissant de ces besoins. Ce qui implique que nos gouvernements, nos sociétés, deviendront de plus en plus attentifs à l'usage qui est fait de cet effort de la collectivité ; qu'il s'agisse d'un effort dans le domaine financier ou d'un effort dans les situations qui modifient les conditions de concurrence sur les marchés aussi bien intérieurs qu'extérieurs. Ceci signifie que nous devons devenir plus transparents. Lorsque je dis nous, j'entends que ce sont les politiques agricoles qui devront devenir plus transparentes, de même que la transparence devrait caractériser toutes les activités où l'Etat intervient. Ce qui veut dire que nous devons commencer à analyser peut-être chaque mesure de PAA en termes de coûts-bénéfices. Alors que, jusqu'à présent, nous avons l'habitude d'utiliser ces méthodes de coûts-bénéfices pour l'évaluation des projets d'irrigation, des projets de drainage, d'installation industrielle, de développement d'une région, nous devons désormais les appliquer même pour des questions, disons, macro-économiques agricoles. Dans le débat actuel sur l'utilisation des productions agricoles à des fins énergétiques, ces calculs de coûts-bénéfices deviennent très importants et ce genre de préoccupation sera un élément dominant dans les années à venir. Car nous devons toujours rechercher au moyen de ces analyses si les méthodes et les instruments de politique qui sont mis en place par les Etats sont les moins coûteux pour parvenir aux résultats souhaités.

Par exemple, M. Campagne n'a pas mentionné le soutien des revenus agricoles comme l'une des priorités des politiques agricoles. Je pense que, tout au moins pour les pays du Nord, la préoccupation dominante n'est plus de nourrir les populations ou d'assurer la matière première pour les industries agro-alimentaires, mais surtout de garantir un revenu aux agriculteurs. Il faudra s'assurer que les méthodes utilisées pour garantir les revenus aux agriculteurs qui ont besoin d'un soutien sont les meilleures et ne plus continuer à soutenir les agriculteurs qui n'en ont pas besoin en utilisant des instruments de politique agricole qui avaient été développés à une époque bien différente.

C'est pour vous dire que nous serons, dans les années à venir, constamment en train d'élargir le champ de nos analyses pour inclure l'agriculture et l'alimentation dans la macro-économie, et le marché national dans un marché international, pour analyser et critiquer toute mesure d'intervention de l'Etat en termes de coûts-bénéfices. J'ajoute qu'au cours des prochaines années les préoccupations seront encore plus nombreuses. Parmi celles-ci : la protection de l'environnement, non seulement les mesures anti-pollution de l'eau ou contre la destruction des sols, mais celles pour la préservation du cadre de vie. Ces mesures peuvent concerner le maintien de l'espace rural, mais également la politique d'urbanisation car l'urbanisation croissante et chaotique observée dans pratiquement tous les pays est source de préoccupation pour l'Etat et la société. Autant de préoccupations en matière d'environnement qui deviendront de plus en plus difficiles à prendre en compte. Nous devons nous assurer que les politiques mises en œuvre soient plus respectueuses de l'environnement tout en veillant à ce que ces préoccupations n'aboutissent pas à de nouvelles formes de barrières non tarifaires et soient le prétexte à de nouveaux cloisonnements pour les marchés agricoles. Nous assistons déjà malheureusement, il faut l'avouer, à des prises de position dans un certain nombre de pays hautement industrialisés qui disent que pour préserver leur agriculture – qui est, elle, respectueuse de l'environnement –, il faudrait taxer les importations de produits agricoles en provenance de pays où les considérations d'environnement ne sont pas prises en compte. Nous devons veiller à contrecarrer ce type de tendance mais la priorité à la qualité de l'environnement deviendra un élément de plus en plus important. Nous devons également nous faire à l'idée que beaucoup de biens qui n'avaient pas de prix, qui étaient des biens libres (par exemple l'air pur, l'eau propre et, d'ailleurs, nous savons très bien que, déjà depuis un certain nombre d'années, l'eau propre ou l'eau pure est coûteuse) ne seront plus

libres, et ceci aura une conséquence sur l'agriculture. Il sera de plus en plus difficile de donner un prix à des biens qui, jusqu'ici, étaient considérés comme gratuits. Voilà donc des éléments supplémentaires que nous devons introduire dans les analyses des interventions des pouvoirs publics.

#### **IV. – Le transfert de responsabilités de l'Etat vers les acteurs économiques**

Un autre élément propre à toutes les politiques dans quelque pays que ce soit est que le rôle de l'Etat, en ce qui concerne l'économie en général et l'agriculture en particulier, est en train de se modifier. M. Campagne nous a déjà mentionné le rôle de l'Etat lorsqu'il nous a parlé des différents acteurs qui interviennent dans la formulation des politiques agricoles, mais ce rôle est encore plus important.

Nous constatons dans la plupart des pays qu'on prend conscience du fait que l'Etat ne peut pas disposer de toutes les connaissances, de tous les mécanismes, de tous les renseignements nécessaires à la prise des décisions économiques quotidiennes dans les différents secteurs ou dans les différentes exploitations agricoles, bien qu'il soit impliqué dans les tâches de programmation et de planification.

Il sera donc de plus en plus difficile pour l'Etat de fixer des prix et les conditions de mise en marché pour tous les produits et il faudra, d'une manière ou d'une autre, transférer une partie de cette responsabilité à d'autres acteurs économiques : les agriculteurs, les industriels, les groupements inter-professionnels. Il y aura de plus en plus un transfert de ces responsabilités de l'Etat vers la profession agricole ou agro-alimentaire prise dans son ensemble. Et le rôle de l'Etat sera cantonné de plus en plus dans des fonctions de création d'un environnement socio-économique capable de permettre la progression de la production, l'augmentation de la productivité, le fonctionnement plus sain de l'activité économique et sociale. Nous allons donc assister à cela. Ce qui nous amène en tant qu'économistes agricoles – et là, je reviens à mon propos du début de cet exposé – à nous préoccuper beaucoup plus des problèmes macro-économiques que nous ne l'avons fait jusqu'à présent. Nous devons être beaucoup plus au fait des conséquences de la politique monétaire sur l'agriculture, des problèmes de fiscalité, des problèmes de gestion du foncier alors qu'il dépasse de beaucoup la seule utilisation agricole et les exemples ne manquent pas.

## V. – Les dissymétries Nord-Sud du rôle de l'agriculture dans le développement

Un autre point important – et là, il y a une différence entre les pays du Nord et les pays du Sud – c'est que dans les pays du Nord, l'agriculture n'est plus un moteur de l'activité économique. On peut le regretter. Je sais très bien que les organisations agricoles, ou les hommes politiques, peuvent difficilement l'admettre, mais l'agriculture n'est plus un moteur essentiel de l'activité économique. Même dans le cas du développement rural, afin d'éviter la désertification des campagnes, nous avons besoin d'y maintenir une vie économique et une vie sociale, mais l'agriculture n'est plus l'élément fondamental pour le maintien de la vie rurale ou de l'activité économique en zone rurale.

Cependant, dans les pays du Sud, l'agriculture est encore, et sera pendant longtemps, le principal secteur d'activité de l'économie. Ce qui veut dire que, pour ces pays, politiques agricoles signifient politiques de développement économique. Je ne dis pas que c'est exactement identique, mais c'est à peu près la même chose. On ne peut pas dire, on ne peut pas penser, que l'économie puisse se développer dans un pays du Sud si la production agricole – si l'économie agricole – n'est pas mise sur des « rails adéquats ». Ce ne sont pas les autres secteurs de l'économie qui vont entraîner l'agriculture, bien qu'il y ait une relation étroite entre le développement industriel et le développement de l'agriculture, mais l'évolution, la modernisation, le développement de l'agriculture, ont une fonction d'entraînement économique extrêmement importante. Nous devons par conséquent veiller à ce que les politiques mises en œuvre dans les pays du Sud soient compatibles avec cette fonction de développement économique.

Je prends un exemple : lorsque, dans des pays du Sud, on a instauré des politiques (qui étaient compréhensibles) de subventions à la consommation des produits alimentaires qui répondaient à une préoccupation à très court terme de la part des gouvernements, on a assisté quelques années plus tard à des « révolutions » quand on a voulu rétablir une certaine vérité des prix, indispensable à une croissance économique à moyen terme.

Nous avons dans les pays du Sud, pas seulement dans les pays méditerranéens du Sud, mais dans de nombreuses autres parties du monde, à veiller à ce que l'agriculture contribue au développement économique. Alors, la meilleure façon de contribuer

au développement économique est d'avoir une agriculture performante. Pas seulement en vue de la production de produits agricoles nécessaires pour la population, mais surtout pour dégager une épargne, un surplus qui puisse être utilisé dans le reste de l'économie. Le rôle de l'agriculture consiste surtout à créer des emplois et à transférer vers les autres secteurs une partie des gains de productivité qu'elle suscite.

## VI. – Les tendances à l'intégration régionale au niveau mondial

Je vais terminer en disant que nous assistons actuellement de plus en plus sur le plan international, en Europe et partout ailleurs dans le monde, à une tendance à la régionalisation, dans le sens qu'on se rend compte que les Etats sont trop petits pour pouvoir avoir des politiques économiques rationnelles. Nous pouvons observer une tendance vers la création de zones de libre échange, de formes d'intégration économique plus poussée. Nous avons naturellement l'exemple de la CEE et, récemment, celui de l'Association de Libre Echange pour l'Amérique du Nord. Mais, pourquoi pas, un jour également une zone de libre échange et une intégration pour les pays du Maghreb et, de la même manière, pour les pays d'Amérique centrale.

Je veux dire que nous serons amenés de plus en plus à collaborer avec les pays qui sont ou des pays voisins, ou des pays avec des économies complémentaires.

Et c'est extrêmement difficile parce que très souvent les pays voisins, si je prends le cas de l'Afrique du Nord, n'ont pas nécessairement des économies complémentaires. Ce sont des économies qui ressemblent beaucoup les unes aux autres, pas tout à fait ; il ne s'agit toutefois pas d'une intégration comme entre le Mexique et les Etats-Unis, ce n'est pas le même type de problèmes. Mais il y aura une pression croissante vers ce genre d'unités régionales plus importantes. Ceci signifie que même nous, les économistes agricoles, devons intégrer dans nos travaux d'analyse cette possibilité de constituer des ensembles plus grands. Beaucoup d'entre nous avons pris l'habitude, en raison de la formation que nous avons reçue, de travailler sur des petits projets de développement, sur l'économie d'un village ou d'une commune.

C'est nécessaire, bien sûr, pour connaître les réalités agricoles, mais ce n'est plus suffisant et nous devons désormais considérer l'économie agricole comme un élément qui dépasse de beaucoup les frontières d'un

pays ou d'une région. Si nous ne faisons pas cet effort, nos économies vont pâtir parce qu'elles seront toujours en retard par rapport à ce que d'autres pays auront pu faire. C'est là peut-être l'un des enseignements que nous pouvons tirer de l'évolution des politiques agricoles de ces dernières années.

Je n'ai pas parlé des négociations qui ont lieu sur le plan mondial ; ce n'est pas l'occasion. Je dirais seulement que nous devons nous habituer, aussi bien dans nos esprits qu'à dire aux agriculteurs ou aux pouvoirs publics (car nos deux catégories d'interlocuteurs sont les pouvoirs publics et aussi les pro-

ducteurs ou les industriels de l'alimentation) que nous allons vivre dans une société, dans un monde, où il y aura de plus en plus de concurrence, et que les situations que nous avons connues, jusqu'à la fin des années 1960, ne vont plus se reproduire. Je sais qu'en matière d'histoire, on ne doit jamais être trop affirmatif lorsqu'on considère l'évolution possible sur quinze ou vingt ans, mais à l'horizon devant nous, c'est-à-dire dans les cinq ou dix prochaines années, nous allons vivre dans un monde où la concurrence sera l'élément déterminant. Et nous devons être prêts à affronter cette concurrence au risque de disparaître.



