

## Politiques agricoles et politiques alimentaires

Padilla M., Malassis L.

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

Montpellier : CIHEAM

Cahiers Options Méditerranéennes; n. 1(4)

1993

pages 85-89

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=93400039>

To cite this article / Pour citer cet article

Padilla M., Malassis L. **Politiques agricoles et politiques alimentaires.** *Etat de l'agriculture en Méditerranée : les politiques agricoles et alimentaires*. Montpellier : CIHEAM, 1993. p. 85-89 (Cahiers Options Méditerranéennes; n. 1(4))



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

# Politiques agricoles et politiques alimentaires

**Martine Padilla**

CIHEAM-Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier (France)

**Louis Malassis**

Président d'honneur d'Agropolis, Montpellier (France)

## I. – Définition des objets scientifiques : le dilemme du développement alimentaire

L'objet de la réflexion collective porte sur les politiques agricoles et alimentaires, et le rôle du CIHEAM dans ce domaine. A la lecture de plusieurs notes, nous pouvons constater que, fréquemment, cet ensemble de mots se réduit considérablement dans l'esprit des chercheurs pour ne conserver que la substance « politiques agricoles ». Les produits agricoles sont pour l'essentiel destinés à l'alimentation, mais ce n'est pas pour autant qu'il faut assimiler agricole et alimentaire.

Les champs scientifiques sont très distincts (sources statistiques, méthodes d'approche, concepts...). Il paraît donc indispensable de clarifier la signification de ces différentes politiques.

Sur la base de la définition de l'agro-alimentaire (ensemble des activités qui concourent à la fonction alimentation), la politique agro-alimentaire est l'ensemble des interventions qui concernent la chaîne alimentaire dans sa totalité (agriculture, IAA, distribution, restauration, industries et services liés, commerce extérieur, consommation). La politique agricole se rapporte à l'activité et aux ménages agricoles. La politique alimentaire concerne plus spécifiquement les produits consommés ainsi que les consommateurs ; elle vise à une amélioration quantitative et qualitative de la ration alimentaire. Il existe certes des interactions fortes entre les différentes interventions sur les éléments de la chaîne, mais il faut se garder de faire des assimilations abusives. « L'agricole » n'est que la partie amont de l'agro-alimentaire ; son importance s'amenuise en relation avec le développement au profit des industries et surtout des services. L'agricole touche le vivant, l'alimentaire touche l'humain.

L'assimilation entre politique agricole et politique alimentaire est d'autant plus contestable que les inter-

ventions sont presque exclusivement sectorielles et autonomes. La politique agricole est bien souvent déconnectée de la réalité alimentaire et des politiques alimentaires. Inversement les conséquences des politiques alimentaires sur le développement agricole sont peu abordées.

Le but affiché d'une politique sectorielle ne doit pas être le développement autonome, elle doit plutôt répondre à une cohérence globale ; les relations avec les autres politiques sectorielles doivent faire l'objet d'une réflexion pour que l'effet régulateur joue. (Les politiques ont en effet un rôle d'expansion et de régulation).

Etant donné que le développement agro-alimentaire est inclus dans le développement global, on peut être tenté de penser qu'en agissant sur les variables structurelles de l'économie globale, il est possible de s'abstenir de la mise en oeuvre de politiques spécifiques pour parvenir à l'équilibre alimentaire.

Or, nous sommes convaincus qu'une politique de croissance globale seule ne peut pas générer une amélioration nette de la situation alimentaire, et qu'une libéralisation avec abandon (partiel) de certaines politiques sectorielles n'engendre pas le développement. Des politiques sectorielles sur l'agro-alimentaire sont encore indispensables et corrigent ou complètent les effets de la politique économique globale.

Dans ce contexte le développement alimentaire et la satisfaction des consommateurs passent-ils par le développement prioritaire de l'amont de la chaîne alimentaire, autrement dit l'agriculture, ou par une amélioration de la capacité de consommer des consommateurs, à l'aval de la chaîne ?

L'alternative politique agricole ou politique de la consommation alimentaire se pose, si l'objectif est le développement agro-alimentaire pour la satisfaction de tous, c'est-à-dire le stade de la satiété généralisée où la totalité de la population parvient à la satisfaction de ses besoins alimentaires et nutritionnels. Nous proposons une discussion de cette alter-

native sur la base des allocations de moyens qui conduisent à privilégier une politique d'efficacité ou une politique d'équité.

## II. – Une approche théorique de la combinaison efficacité-équité

Les deux caractéristiques centrales de toute « bonne politique » sont l'efficacité et l'équité. On peut dire que la politique la plus efficace est rarement la plus équitable, aussi la politique la plus équitable est rarement la plus efficace. Toute décision politique comporte un échange entre efficacité et équité et les questions sont de savoir si le gain d'équité justifie la perte d'efficacité et aussi jusqu'à quand convient-il de différer l'équité au nom de l'efficacité ?

Nous pouvons traiter la problématique de l'efficacité et de l'équité à partir d'un schéma de réflexion, dans l'hypothèse d'une économie autonome.

**L'efficacité de la production agro-alimentaire** peut être mesurée par la productivité du travail permettant de satisfaire la demande effective correspondant à celle d'un niveau donné de développement économique.

Dans une économie autonome, la consommation moyenne par habitant est égale à la production par habitant, et la productivité du travail doit être telle qu'elle doit permettre de couvrir la demande compte tenu du nombre de personnes nourries par actif agricole. Une maximisation de la production alimentaire globale ou par actif agricole n'est pas suffisante pour rendre compte des progrès de l'efficacité réelle du secteur. En effet, il importe que ce soit la production par habitant qui progresse, compte tenu des charges croissantes de population à nourrir qui pèsent sur l'agriculteur en relation avec le niveau de développement.

C'est ainsi que dans une économie agricole peu industrialisée, le taux d'activité agricole (c'est-à-dire la part de la population agricole active dans la population totale) peut atteindre 20%, soit cinq personnes à nourrir par actif. Si le niveau de consommation alimentaire, compte tenu des capacités d'achat locales, est de 250 kg équivalents céréales par habitant et par an, la productivité du travail devra être de 5 x 250, soit 1 250 kg par actif et par an. On calcule que dans une société de consommation de masse, fortement industrialisée et à pouvoir d'achat élevé, avec un taux d'activité agricole de 2% et un niveau de consommation de 1 000 kg équivalents-céréales/hab./an, chaque actif doit pro-

duire 50 000 kg de céréales, soit 40 fois plus que dans le cas précédent.

Le niveau de productivité du travail doit augmenter avec le développement économique, pour compenser deux phénomènes : la baisse relative de la population agricole active (donc la croissance du nombre de personnes à nourrir par actif agricole), et la croissance du niveau de consommation par tête.

Convenons que la productivité optimale est obtenue lorsque le stade de la satiété quantitative généralisée est atteint, et que ce stade correspond à une consommation de 1 000 kg équivalents céréales par habitant. On peut graduer l'axe des ordonnées en pourcentage de cette efficacité optimale (voir graphique ci-après).

**L'équité alimentaire** se mesure par la distribution sociale de la consommation effective. Convenons de caractériser cette distribution par le pourcentage de population qui atteint ou dépasse le seuil nutritionnel recommandé compte tenu de la structure de cette population.

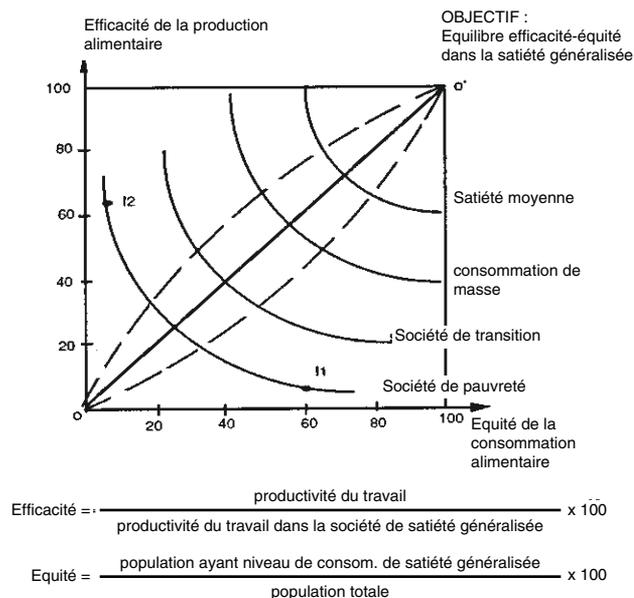
Si nous créons une échelle d'équité alimentaire graduée de 0 à 100, sur l'axe des abscisses, l'objectif 100 serait celui de la satiété quantitative généralisée. En relation avec le développement, l'économie s'industrialise, le pouvoir d'achat moyen s'élève et l'équité alimentaire s'améliore. Dans la société de pauvreté de masse, seuls 20 à 30% de la population satisfont leurs besoins alimentaires ; dans la société de consommation de masse, ce taux atteint 80 à 90%. Au stade de la société de satiété moyenne, le coefficient de distribution se situe entre 90 et 95 en se référant aux données statistiques de ces pays.

Pour atteindre le stade de la satiété quantitative généralisée, il est indispensable de mettre en oeuvre une politique économique appropriée. La croissance économique est en effet une condition nécessaire mais non suffisante pour éliminer la pauvreté et la sous-alimentation, quel que soit le niveau de développement (PADILLA, 1991).

Si nous mettons en relation les différents niveaux d'équité, et les différents niveaux d'efficacité, pour chaque niveau de développement de la société, l'ensemble des combinaisons possibles entre équité de la consommation alimentaire et efficacité de la production agro-alimentaire sont représentées par une « courbe d'indifférence ». Sur le plan littéral, le terme « courbe d'indifférence » est inadapté, car il n'est pas indifférent d'opter pour plus d'équité que d'efficacité, ou l'inverse. Tout le jeu politique consiste à réaliser le choix optimal.

La carte des courbes d'indifférence montre qu'en se déplaçant vers le haut et la droite on suit le sentier qui tend vers la maximisation de l'efficacité et de l'équité. La droite 00' représente ce sentier d'expansion « équilibrée » où l'allocation des ressources est optimale compte tenu du niveau de développement. Le point 0' est représentatif de la satiété généralisée, où l'efficacité et l'équité sont respectivement égales à 100.

### Courbes d'indifférence efficacité/équité selon les niveaux de développement



Ce schéma permet l'analyse de plusieurs cas de figure. Les pays les moins développés se trouvent sur les courbes d'indifférence les plus basses, les pays industrialisés sont situés sur les valeurs les plus élevées de la carte d'indifférence.

► Au point 11 le niveau d'équité est élevé, mais le niveau d'efficacité est faible. Il s'agit d'une priorité donnée à l'équité dans une économie de pénurie alimentaire généralisée.

Un tel point peut représenter plusieurs situations :

- celle d'une « économie de guerre », où la pénurie alimentaire est répartie équitablement entre la population par des cartes de rationnement,
- celle d'une économie à prétention égalitaire, telle que l'économie socialiste naissante, dans des perspectives d'abondance partagées à terme,
- celle d'une économie sous-développée, protégeant la capacité d'achat des consommateurs, par exemple par crainte d'une révolte urbaine, plus probable qu'une révolte agricole.

Dans la plupart des pays en développement n'ayant guère que l'agriculture comme source de richesse, l'option politique la plus fréquemment choisie est celle d'une aide aux consommateurs urbains. L'aide est double : l'Etat prend les options nécessaires pour garantir au consommateur les prix alimentaires les plus bas, en comprimant le plus fréquemment les prix agricoles ; d'autre part, il prend des mesures politiques d'aides directes à la consommation, telles des subventions alimentaires, l'allocation de tickets alimentaires, etc. Cette option ne va pas dans le sens de l'équité optimale puisqu'elle favorise une certaine population (la population urbaine principalement), qui n'est pas majoritaire.

Par ailleurs, les aides de l'Etat étant faiblement allouées à l'agriculture, l'efficacité de la production reste faible, faute de capacité d'achat industrielle de l'agriculteur et de non-investissement. La conséquence est une combinaison à la fois inefficace et inéquitable.

Les courbes d'indifférence inférieures correspondent à de faibles niveaux de développement et donc à de faibles disponibilités budgétaires à allouer aux agriculteurs ou en faveur du bien-être alimentaire. Sur ces courbes les combinaisons optimales entre équité et efficacité peuvent ne pas porter la productivité de l'agriculture aux niveaux qui permettraient de couvrir les besoins alimentaires de la population. Il est possible que le niveau de la consommation de la majorité de la population soit proche du niveau nutritionnel recommandé, mais qu'il ne l'atteigne pas. C'est l'équité maximale dans la pauvreté. Seule une aide extérieure peut alors débloquer la situation, car si toutes les ressources budgétaires sont transférées aux agriculteurs en vue du développement agricole, la misère alimentaire urbaine ne sera plus tolérable socialement, pouvant entraîner une rupture de l'équilibre politique de la nation.

On peut considérer que les économies socialistes ont les caractéristiques d'une pauvreté alimentaire dans l'équité maximale. La base du socialisme étant la dénonciation des inégalités sociales, toute l'action de l'Etat va dans le sens d'une équité plus grande, et d'une répartition du produit intérieur en faveur des consommateurs.

L'équité alimentaire est sans doute – encore cela reste-t-il à prouver – à son point maximal, mais elle s'est réalisée au détriment de la productivité agricole et alimentaire. Nous sommes en présence d'un niveau d'équité élevé, mais sans satisfaction alimentaire des besoins et donc sans être parvenu à la satiété nutritionnelle généralisée. C'est une société d'équité dans la pauvreté et l'inefficacité.

Toutes ces politiques de priorité à la consommation risquent d'avoir de graves effets à terme, si des mesures ne sont pas prises en faveur de l'efficacité agricole. Les politiques d'aide temporaire à la consommation dans les pays en cours de développement et d'aide au développement doivent être concertées avec les politiques d'aide des pays développés pour mettre en oeuvre des stratégies de développement alimentaire cohérentes.

- Au point 12 l'efficacité est élevée mais l'équité alimentaire est faible. Ce point, qui pourrait sembler aberrant, peut cependant correspondre à une politique d'exportation de produits agricoles et alimentaires, liée à une faible demande effective sur le marché intérieur par défaut de capacité d'achat des consommateurs. Elle peut ainsi correspondre à ce qu'il est convenu de désigner par « exportation de malnutrition urbaine ».

Une telle politique peut avoir pour objectif de produire des devises pour importer des biens d'équipement, faciliter la modernisation et l'expansion.

Mais une telle politique ne saurait se justifier si elle ne s'avère pas rapidement productrice de pouvoir d'achat permettant d'améliorer la consommation moyenne et de réduire les disparités alimentaires.

L'hypothèse que nous émettons, selon laquelle le développement alimentaire passe par un soutien prioritaire aux agriculteurs afin de favoriser leur productivité, conduit à privilégier l'efficacité peut-être au détriment de l'équité de court terme. En effet, une plus grande efficacité agricole doit à terme entraîner une équité plus proche de l'optimal. La croissance, assurée sur la base des gains de productivité agricole, doit induire des exportations croissantes génératrices des devises qui alimenteront le budget national. Seule la croissance retransmise et convenablement répartie, c'est-à-dire le développement, permet d'accéder à des « courbes d'indifférence » d'un niveau supérieur qui correspondent à des taux d'équité alimentaire supérieurs.

Si l'agriculture n'absorbe pas la totalité des aides de l'État, une compensation ponctuelle de court terme aux consommateurs permet l'accès à une courbe d'indifférence plus élevée.

Cette aide aux consommateurs peut être obtenue encore au prix d'un déséquilibre temporaire de la balance des paiements, l'équilibre devant être restauré ensuite grâce aux gains de productivité agricole.

- Les pays industrialisés dits « de satiété » sont situés sur les « courbes d'indifférence » équité-efficacité les plus élevées. L'efficacité de la production alimentaire a atteint les stades supérieurs. La politique globale a conduit à la recherche d'une intensification toujours plus forte, tant et si bien qu'ils se trouvent face à des surplus structurels. Les gains d'efficacité marginale sont à présent proches de zéro.

Le niveau d'efficacité de la production alimentaire visant l'objectif d'équilibre efficacité-équité est largement atteint, voire dépassé, mais ces pays de satiété globale ne sont pas des pays de satiété généralisée. Étant donné la non nécessité de faire progresser encore la productivité agricole, il serait possible de sacrifier des soutiens à l'efficacité au profit de l'équité. Rien, en effet, ne justifie les politiques d'envergure de soutien des prix agricoles dans la Communauté Européenne ou aux USA, tout au moins pour des considérations de redistribution du revenu ou d'autonomie alimentaire. La simplicité de ce raisonnement se voit toutefois contrée par la mise en lumière d'un problème lié à la surproductivité. Les populations n'atteignant pas le niveau de satiété nutritionnelle sont essentiellement constituées de chômeurs. Les taux de chômage sont déjà très élevés dans ces sociétés caractérisées par la saturation. Des taux aussi élevés de productivité agricole ne sont plus justifiés étant donné les niveaux de consommation, aussi l'exclusion d'une partie des agriculteurs serait-elle économiquement rationnelle. Toutefois l'État veille à ne pas aggraver la situation de l'emploi et organise un système de transfert des consommateurs vers les agriculteurs afin de maintenir ceux-ci en activité et qu'ils ne viennent pas grossir les rangs des chômeurs qui sont des sous-alimentés ou des mal-nourris potentiels.

Ce transfert des consommateurs vers les producteurs peut sans doute être considéré comme une mesure visant l'équité alimentaire généralisée, si toutefois ce transfert se réalise au profit des agriculteurs marginalisés, qui pourraient faire le choix de l'exode vers les zones urbaines. Ce sont alors des chômeurs potentiels.

### III. – Conclusion

Quels enseignements théoriques ces analyses nous suggèrent-elles ?

Le chemin d'expansion ou voie d'expansion est l'ensemble des combinaisons optimales équité-eflica-

cité en relation avec le développement global des sociétés. Il est possible de repérer les différentes étapes du développement alimentaire sur la carte d'indifférence : la pauvreté de masse, la pauvreté relative, l'abondance relative, la consommation de masse, la satiété globale. Chaque étape est représentative d'un niveau d'inégalité alimentaire par rapport à l'objectif final de satiété généralisée. Aucune société n'a encore atteint le point d'équilibre, qui n'est compatible qu'avec un niveau élevé d'efficacité de la production alimentaire.

Si une nation peu développée est proche de l'équité, elle le sera en sacrifiant l'efficacité agricole. Ceci immobilisera la situation et aucune possibilité d'accéder à un niveau de développement supérieur ne verra le jour. Ainsi l'accès à la satiété généralisée sera-t-il condamné pour cette société. Seules les combinaisons équité-efficacité proches du sentier d'expansion permettent un développement durable.

#### IV. – Place du thème dans la réflexion menée au CIHEAM

Le CIHEAM obéissant à une tradition de recherche et de formation, reste profondément orienté vers l'agricole. Sur les dix thèmes jugés prioritaires (note du CIHEAM du 12-13 décembre 1991), l'alimentaire apparaît une seule fois, par le biais de l'analyse des politiques alimentaires assimilées aux politiques agricoles (!). Alors que le problème alimentaire est si crucial en Méditerranée !

Nos orientations de recherche et nos actions de formation doivent s'adapter aux évolutions de société, sous peine d'être sans fondements.

La vision agricole du problème alimentaire demeure profondément ancrée dans les mentalités, or c'est l'aval de la chaîne alimentaire qui « tire » le reste du système. Il est nécessaire de développer les approches par l'aval tout en analysant les interactions sur les différents niveaux du système agro-alimentaire, notamment la production.

L'IAM de Montpellier a une spécificité aujourd'hui reconnue en socio-économie de l'alimentation, qu'il

convient de valoriser. Les connaissances de l'aval ne sont pas encore suffisantes car elles n'ont été souvent abordées qu'à la périphérie des grands domaines (agriculture, santé, sciences humaines). Notre spécificité doit être préservée, cela suppose de ne pas intégrer trop « d'agricole » par ailleurs largement analysé et transmis, ni trop de « nutrition fondamentale », elle aussi répandue dans d'autres organismes.

Un suivi de la situation alimentaire en Méditerranée et des politiques alimentaires appelle la mise en place de plusieurs chantiers de recherche, susceptibles d'être intégrés à des programmes de formation.

- Base de données documentaires et statistiques sur l'alimentation.
- Création d'un système de surveillance alimentaire et nutritionnelle, pour les carences comme pour les excès.
- Evaluation économique et sociale de la malnutrition en Méditerranée.
- Réflexion scientifique sur l'évolution de la consommation en Méditerranée, champ d'analyse particulièrement riche dans la mesure où y apparaissent des modes de consommation traditionnels, intermédiaires, de satiété.
- Repérage des actions de politiques alimentaires, et analyse de leurs impacts.
- Réflexion sur les méthodes d'évaluation des politiques alimentaires.

#### Références

- Ph. Chalmin, Le GATT et l'agriculture, in *Chroniques d'actualité de la SEDEIS*, 15 octobre 1990.
- M. Lipton, *Why poor people stay poor?* Harvard University Press, Cambridge, 1980.
- L. Malassis, Ghersi G. et al., *Initiation à l'économie agro-alimentaire*, ouvrage collectif, AUPELF, Ed. Hatier, 1992.
- M. Padilla, Les politiques de la consommation alimentaire, signification et portée, thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Montpellier I, novembre 1991.
- M. Padilla et L. Malassis, Politique agricole et politique alimentaire : efficacité et équité, in *Economies et Sociétés*, n° AG21, juillet 1992.
- G. Viatte et F. Langer, La réforme agricole en chantier, in *L'Observateur de l'OCDE*, août/septembre 1990.





