

Les politiques agricoles et alimentaires : les marchés nationaux et les ajustements

Briz Escribano J.

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

Montpellier : CIHEAM

Cahiers Options Méditerranéennes; n. 1(4)

1993

pages 81-84

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=93400038>

To cite this article / Pour citer cet article

Briz Escribano J. **Les politiques agricoles et alimentaires : les marchés nationaux et les ajustements.** *Etat de l'agriculture en Méditerranée : les politiques agricoles et alimentaires*. Montpellier : CIHEAM, 1993. p. 81-84 (Cahiers Options Méditerranéennes; n. 1(4))



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

Les politiques agricoles et alimentaires : les marchés nationaux et les ajustements

Julian Briz Escribano

Université Polytechnique de Madrid (Espagne)

I. – Introduction

Notre objectif est de tenter d'exposer brièvement quelques-unes des tendances des nouvelles lignes d'action dans les marchés internationaux et la PAC, d'un point de vue essentiellement académique.

Ceci nous permettra d'évaluer le rôle des universités et des centres de recherche dans le nouveau contexte européen, compte tenu des projections récentes issues de l'applicabilité du Traité de Maastricht et des accords du GATT.

Les systèmes agro-alimentaires concernent différents types d'agriculteurs, d'industriels, de commerçants et consommateurs, reliés par des réseaux de marchés qui fonctionnent dans un contexte macro-économique très complexe, au niveau national et international. En conséquence, les mesures doivent être prises en tenant compte de ces contextes et en tentant d'anticiper les réactions.

Les réformes des politiques agricoles et alimentaires (PAA) doivent être mises en place pour revitaliser les secteurs producteurs européens et satisfaire simultanément les besoins d'autres pays dans un état similaire de développement (Etats-Unis, Japon) en évitant une guerre commerciale internationale, et ceux des pays sous-développés qui nécessitent un développement socio-économique rapide.

Les marchés sont la liaison naturelle entre les agriculteurs et les consommateurs, et entre secteur privé et institutions publiques. L'analyse de la prise de décision des fonctionnaires, entrepreneurs et consommateurs est la clé de l'évaluation *a posteriori* des marchés.

Les décisions politiques, qui sont les conséquences de pressions de secteurs intéressés ou de l'analyse objective, peuvent changer les indications dérivées des marchés et donc le comportement des acteurs économiques.

Les objectifs à atteindre sont nombreux. Bien sûr, certains sont plus importants que d'autres selon les pays et les circonstances particulières.

La conception du développement communautaire européen en deux groupes de pays à différents rythmes a aussi des implications méthodologiques concernant la coordination de deux systèmes de croissance :

– Il peut exister, d'une part, une hétérogénéité dans la manière d'atteindre une libéralisation plus ou moins accentuée du secteur agro-alimentaire,

– d'autre part, il existe une forte hétérogénéité entre les pays développés et les pays en voie de développement, ce qui a de nombreuses implications dans les réactions internationales.

II. – Evaluation et analyse méthodologique des influences des PAA sur les marchés internationaux et réciproquement

Toute action à développer en vue de la réforme des PAA demande qu'on dispose d'une méthodologie adéquate qui permet l'évaluation des aspects positifs et négatifs résultant des mesures possibles à adopter. Il s'agit d'offrir diverses alternatives de politique économique et que les responsables politiques connaissent à l'avance leurs effets éventuels.

Les essais pour globaliser toutes les interventions qui ont une influence – directement ou indirectement – sur les PAA ont supposé un effort considérable dont les résultats sont devenus acceptables au cours des dernières années.

Pour la première fois, on a demandé au monde académique de proposer une méthodologie pour évaluer les effets sur les marchés internationaux des différentes politiques agricoles. De cette

réflexion ont surgi les concepts d'équivalent-subvention à la production (ESP) et à la consommation (ESC), ou d'unité de mesure de soutien. De surcroît, lors des négociations, se posent le problème des actions qui interfèrent sur le développement normal des marchés agricoles, tant au niveau national qu'international.

Cependant, des difficultés d'ordre statistique et économique atténuent l'objectivité de certains résultats obtenus, si bien qu'ils n'ont servi comme hypothèses lors des négociations du GATT. On sait que les PAA ont constitué l'un des obstacles rencontrés par l'*Uruguay Round* dans l'aboutissement d'un accord multilatéral. Les positions des Etats-Unis, de la CEE et du Japon ont été jusqu'à présent irréconciliables. Une question se pose : jusqu'à quel point est-il juste que le secteur agro-alimentaire continue à être la clé de plusieurs problèmes que l'humanité, dans son ensemble, doit résoudre ?

D'un point de vue économique, l'agriculture occupe une place de moins en moins importante dans la production intérieure brute. Toutefois, du point de vue social et surtout politique, l'agriculture continue d'occuper une position importante, beaucoup plus décisive que son poids économique relatif. Il en va de même pour les relations internationales où l'agriculture occupe une place supérieure à son importance économique effective.

L'interdépendance de l'économie mondiale rend finalement l'analyse des politiques agricoles et alimentaires très difficile.

On doit considérer deux horizons dans le temps :

- l'horizon à court terme qui concerne les problèmes actuels de gestion des PAA nécessitant une solution d'urgence ;
- l'horizon à long terme prévoyant un plan stratégique pour un développement économique acceptable selon les conditions existantes.

L'analyse des PAA doit combler les différences existant entre ces deux horizons en combinant ce qu'il est possible de faire et la réalité.

Il faut bien connaître la relation entre le système des PAA et la macro-économie pour aider à prendre des décisions. Les problèmes macro-politiques (chômage, inflation, etc.) ont des effets négatifs sur le secteur agricole.

La perspective politico-économique qui doit orienter le secteur agro-alimentaire est la réconciliation des différents objectifs. Les institutions académiques

nationales et internationales (comme l'IAM de Montpellier) doivent élaborer des modèles théoriques, qui doivent être ensuite discutés pour mieux comprendre les solutions possibles et leurs conséquences. C'est la responsabilité des pionniers, la force frontale de la société. Ensuite, les fonctionnaires et les entrepreneurs doivent analyser les modèles et les pouvoirs publics doivent finalement proposer les politiques d'action.

La plupart des modèles d'analyse quantitative suivent les principes d'optimisation des revenus des agriculteurs, des profits des entrepreneurs commerciaux ou de la satisfaction des consommateurs.

Afin de simplifier, on doit faire abstraction de la complexité du réel. Il y a des aspects qualitatifs dans le comportement des marchés qu'on ne peut pas quantifier. Quels sont les coûts sociaux à payer quand les responsables ne trouvent pas la solution idéale ? On doit considérer l'ensemble des aspects concernant la réalité des hypothèses et les coûts de mise en oeuvre des mesures adoptées.

On peut dire qu'il n'y a pas de substitut à l'analyse empirique quantitative qui permet d'évaluer les effets des mesures politiques adoptées. Mais la complexité des marchés rend nécessaire des études qualitatives complémentaires.

La bonne combinaison et coordination des méthodes quantitatives et qualitatives est une recommandation nécessaire pour aboutir à une meilleure efficacité du fonctionnement des PAA.

III. – Conséquences prévisibles de l'évolution des marchés internationaux

La prédiction du comportement des marchés internationaux dans un futur plus ou moins lointain n'est pas une tâche facile, surtout si on tient compte des événements des dernières années. Les grands protagonistes économiques : la CEE, les Etats-Unis et le Japon ne sont pas arrivés à se mettre d'accord sur des aspects-clés qui permettraient la stabilisation des marchés.

Pour considérer les conséquences de la situation internationale, il convient d'établir des hypothèses de départ de façon à ce que les accords permettent l'ouverture et la libéralisation des économies ou, au contraire, imposent un protectionnisme nationaliste. Entre les deux extrêmes, on peut envisager un large éventail de possibilités. Les conséquences

seront plus ou moins sérieuses pour les différentes couches sociales qu'on peut classer en groupes distincts :

- d'une part, les producteurs autochtones (agriculteurs et industriels) pour lesquels une politique extérieure libéralisatrice suppose une compétition extérieure plus intense et des préjudices économiques possibles qui, cependant, peuvent être compensées par certaines politiques d'aide directe, dans le cas où elles sont viables et acceptées internationalement ;
- le second groupe à prendre en considération est celui des consommateurs pour lesquels une politique de libéralisation peut supposer une augmentation de la diversité des produits offerts sur le marché, avec un rapport qualité/prix plus favorable tout en profitant de produits importés plus compétitifs ;
- le troisième groupe social à considérer est celui des commerçants et agents économiques qui interviennent dans la distribution. La libéralisation peut affecter leurs activités selon la provenance des produits (d'origine nationale ou d'importation). Dans tous les cas, ce groupe dispose d'une capacité d'adaptation importante ;
- finalement, le quatrième groupe des contribuables qui supporte, à travers les impôts, les coûts des politiques d'aide et d'intervention de l'administration. Les répercussions sur ce groupe sont fonction du type d'agriculture que les Etats veulent maintenir et de l'aide socio-économique qu'ils sont prêts à lui accorder.

On peut analyser plus en détail la situation au niveau européen. Les politiques agro-alimentaires au sein de la CEE peuvent être étudiées d'un point de vue macro-économique de différentes façons :

- **politique d'offre des biens et services.** Traditionnellement, l'attention a été centrée sur la production et la PAC a réussi pour certains objectifs. Cependant, la situation actuelle a changé avec des excédents chroniques. La maîtrise de l'offre est un objectif très important. En établissant le système de quotas à la production, le programme de *set-aside* et d'autres mesures, la Communauté essaye de diminuer ses productions. D'un autre côté, la libéralisation du commerce extérieur deviendra une offre complémentaire et la concurrence sur le marché unique sera plus dynamique. L'offre des services provenant du secteur rural peut être un facteur essentiel dans la reconversion de l'agriculture ;
- **politiques de demande – évolution de la**

consommation en Europe. Les changements d'habitudes vers le *fast-food*, la segmentation des marchés au niveau régional et l'arrivée des différents groupes d'immigrants dans certaines localités se font simultanément avec le phénomène de généralisation et d'homogénéisation. On a donc des courants opposés de transformation de la consommation et la restructuration de la distribution a une grande influence. On doit également mentionner l'évolution des exportations comme demande internationale. Les compromis internationaux peuvent conditionner cette exportation avec l'élimination des subventions, ce qui impliquerait un changement de stratégie vers les marchés internationaux ;

- **politiques monétaires et fiscales.** Les efforts en vue de l'harmonisation de ces politiques ont augmenté ces dernières années. Le Système Monétaire Européen et la convergence des politiques budgétaires sont des conditions indispensables au succès du marché commun européen. D'un point de vue extérieur, les aspects plus importants seront l'établissement de mécanismes pour la stabilisation et la confiance dans les transactions extérieures. Les questions qui se posent concernent la volonté sociale et la capacité des gouvernements et institutions communautaires à établir des restrictions monétaires et à taxer l'économie pour produire des revenus suffisants, assurer le partage de l'effort fiscal par secteurs, pays, etc. ;
- **politiques de prix et de revenus.** Un changement significatif est survenu avec la séparation de la politique de prix et revenus (*decoupling*). Les revenus des agriculteurs seront déterminés principalement par les subventions directes et non par les prix de marché. Avec ce mécanisme, il n'y aura pas de stimulations supplémentaires pour la production qui, elle, sera orientée essentiellement vers la libre concurrence. On peut peut-être alors se demander quels seront les effets dans les différents pays de la CEE.

En principe, les grands producteurs, avec des productivités plus élevées, devraient faire des efforts conséquents afin de s'adapter à la nouvelle situation. Quand les conséquences socio-politiques sont très significatives à court terme avec le risque d'avoir des aspects négatifs, les pouvoirs publics sont peu disposés à prendre les mesures de régulation. Dans le cas de la CEE, le problème est encore plus difficile en raison de la réaction des différents pays membres et de leurs intérêts politiques souvent divergents.

Il y a une inertie politique évidente face à des mesures macro-économiques, pas seulement de la part des responsables sociaux, mais aussi des secteurs de la population qui craignent de perdre leurs privilèges actuels. La réaction négative aux accords de Maastricht est un phénomène qui peut s'interpréter en ce sens.

Comment proposer des politiques agro-alimentaires solides et cohérentes pour offrir aux responsables européens de nouvelles alternatives d'action? Le dialogue entre tous les protagonistes du secteur agro-alimentaire est indispensable à tout point de vue.

Le concept de subsidiarité qui est en train de s'étendre entre les institutions de la CEE, selon lequel les différentes mesures doivent être adoptées par les institutions les plus adéquates, implique une limitation de certaines actions internationales. De ce fait, il va supposer une intensification de la bureaucratisation des décisions, mais aussi la possibilité d'un rapprochement des différents organismes de décision avec les véritables exigences de chaque pays ou région. Il en résultera une moindre efficacité économique mais une sensibilité sociale plus grande.

Les institutions universitaires et les centres de recherche peuvent jouer un rôle significatif comme évaluateurs de ce que les différentes options peuvent impliquer pour le futur.

IV. – Appui et responsabilité des institutions académiques dans le secteur agro-alimentaire

Dans la mesure où les différentes alternatives de politiques économiques font l'objet de discussions et de controverses pour les divers groupes sociaux, la participation active des organismes et institutions qui réunissent une bonne formation technique, une objectivité et une indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics est indispensable.

La dichotomie d'opinions occasionnée par la ratification du Traité de Maastricht dans les pays

comme la France ou le Danemark est une démonstration de l'équilibre des forces « pour » ou « contre » une conception européenne.

Le secteur agro-alimentaire européen nécessite un soutien suivant des scénarios bien différenciés :

- **scénario d'études et d'investigation** qui identifie les principaux problèmes, leurs causes et les mesures possibles à adopter en vue de leur résolution ;
- **scénario de formation et préparation d'experts qualifiés** face aux nouvelles exigences sociales. Les nouvelles directives de la PAC préconisant la transformation d'une agriculture essentiellement productiviste vers une autre dont la vocation est le marché, la conservation des ressources naturelles et le respect de l'environnement, requièrent une nouvelle modélisation des programmes d'études orientés vers les nouvelles professions et non pas un simple recyclage post-universitaire ;
- **scénario de coordination et communication sociale.** On peut inclure les actions qui contribuent à une forme d'intégration des divers groupes sociaux qui, en plus des canaux politiques, nécessitent des débats en profondeur sur différents programmes économiques.

L'Université peut et doit être un forum ouvert sur les nouvelles tendances et les aspects positifs et négatifs que l'on peut rencontrer dans l'application des mesures, sans la passion politique qu'engendre ce type de débats ailleurs. Les universitaires, enseignants-chercheurs et les analystes politiques doivent connaître en profondeur les instruments de réformes de la PAC et tenter de déterminer leur impact potentiel sur la société.

En effet, si parfois les réformes sont simples (comme l'élimination de barrières commerciales), les conséquences sont plus difficiles à évaluer...

Pour les marchés internationaux, le concept de « coût d'opportunité » des politiques alternatives doit être pris en compte, ce qui soulève des questions macro-économiques importantes.



