

Politiques agricoles, opérateurs et information

Labonne M.

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

Montpellier : CIHEAM

Cahiers Options Méditerranéennes; n. 1(4)

1993

pages 91-96

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=93400040>

To cite this article / Pour citer cet article

Labonne M. **Politiques agricoles, opérateurs et information**. *Etat de l'agriculture en Méditerranée : les politiques agricoles et alimentaires*. Montpellier : CIHEAM, 1993. p. 91-96 (Cahiers Options Méditerranéennes; n. 1(4))



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

Politiques agricoles, opérateurs et information

Michel Labonne

INRA Economie Rurale, Montpellier (France)

Toute décision de politique économique s'appuie sur un ensemble d'informations plus ou moins élaborées et le souci permanent de tout décideur depuis la nuit des temps est le rassemblement de « l'information préalable ». Mais, selon le type, la nature organisationnelle et le niveau d'impact qui la caractérisent, chaque décision demande un ensemble organisé d'informations qui lui est particulier. Ceci fait qu'en politique agricole et alimentaire, les changements d'organisation des opérateurs publics et privés et les modifications du rôle de chacun exigent des systèmes d'informations renouvelés. Aussi, après avoir essayé de caractériser l'information par rapport aux grands systèmes de régulation économique, nous examinerons – dans le cadre de l'évolution des politiques dans le monde méditerranéen – la place de l'Etat et des autres opérateurs dans les nouvelles régulations économiques, du développement de l'information qu'elle exige et de l'impact qu'elle induit sur la recherche et la formation.

I. – Régulation économique et information

L'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des PAA demandent un système d'information adapté au système de décision et de régulation économique prévalant. En simplifiant, on peut ramener à deux grands types les systèmes de régulation qui se sont développés autour de la Méditerranée :

- une régulation administrée, caractérisée par un rôle fort sinon hégémonique de l'Etat, des procédures centralisées de planification et des niveaux de décision hiérarchisés.
- une régulation par le marché, avec des centres de décision nombreux, peu hiérarchisés, auprès desquels l'Etat joue essentiellement un rôle accompagnateur.

De nombreux travaux, menés surtout par les systémistes et les cybernéticiens¹, ont montré que la

nature différente des relations entre la sphère de contrôle (qui prend la décision) et la sphère réelle (qui assure l'exécution des actes économiques) exige des systèmes et des contenus d'information différents :

- Les relations hiérarchisées à faible variété², typiques de la régulation administrée, se contentent d'un système d'information relativement pauvre, mais cohérent, de longue période et très centralisé. L'information prend en compte beaucoup plus les flux physiques que les prix, considérés alors plus comme une résultante politique que comme une information économique.
- Par contre, les relations multiples avec grande variété, typiques de la régulation par le marché, produisent une information riche, mais dispersée et peu ordonnée. Les informations sur les prix et les coûts sont primordiales, et la capacité d'obtenir, de rassembler et de traiter l'information s'affirme comme stratégique. Une partie significative de l'information et de la décision échappe à l'Etat, qui définit un type de relation économique avec les opérateurs, plus fondé sur l'incitation que sur la directivité.

Depuis une quinzaine d'années, on note un changement dans les procédures de régulation économique des pays méditerranéens ; on peut donc s'attendre à des besoins nouveaux en information.

II. – Evolution des politiques agricoles autour de la Méditerranée

Jusqu'au début des années 1980, dans tous les pays riverains de la Méditerranée, appartenant ou non à la CEE, le secteur agricole était considéré comme important par tous les Etats et partout l'interventionnisme était la règle, allant parfois jusqu'à une entrée directe dans la production. Depuis, on observe un mouvement généralisé vers la libéralisation des marchés, tant internes qu'externes, avec une extension des espaces économiques unifiés et un rôle plus important qu'auparavant dévolu au sec-

teur privé. Un ensemble de modifications des relations économiques allant dans cette direction est porté par plusieurs procédures institutionnelles, qu'il s'agisse des négociations du GATT, des orientations de la nouvelle politique agricole commune de la CEE, ou des changements de « territoires » et d'alliances économiques envisagés soit dans les Balkans, après la disparition du COMECON, soit dans le Maghreb, avec la création de l'Union du Maghreb Arabe. Enfin, il faut tenir compte des programmes d'ajustement structurel auxquels ont souscrit, explicitement ou non, tous les pays du bassin (sauf la Libye) et qui s'accompagnent tous de la prépondérance du marché dans les mécanismes d'arbitrage et de régulation économique. Les systèmes d'information doivent donc inexorablement évoluer en phase avec les changements économiques.

Dans cette nouvelle configuration des prises de décision, le rôle de l'Etat s'est trouvé modifié, afin de pouvoir faire face aux problèmes de la transition, qui sont essentiellement au nombre de quatre :

- La maîtrise de l'articulation entre le secteur agricole et agro-alimentaire national et le marché mondial qui, même en tenant compte des effets des réajustements monétaires, implique une déprotection calibrée et différenciée pour permettre au pays de jouer au mieux de ses avantages comparatifs.
- La gestion du secteur agricole par le marché qui sollicite le développement de circuits commerciaux concurrentiels avec l'émergence d'opérateurs solides et d'organisations professionnelles représentatives des intérêts de chaque groupe.
- La gestion de la profitabilité comparée entre l'agriculture et les autres secteurs car, dans les circonstances d'une libéralisation rapide et cohérente, le secteur agricole, où la profitabilité moyenne actuelle dépend largement des décisions administrées du passé (prix, taxes, subventions, protections quantitatives), risquerait de se voir déserté par les investisseurs privés, à l'exception de quelques activités particulièrement rentables, alors que l'Etat peut susciter des externalités positives (infrastructures, recherche-développement, luttes anti-pestes, ...) justifiées par l'intérêt général.
- Enfin, le choix du type d'instrument dont il faut se doter pour prévoir, suivre et rectifier l'impact des mesures prises, afin de parvenir à un pilotage de la transition au moindre coût économique et social.

Ainsi, on constate que ces quatre questions, et surtout la dernière, ne peuvent se résoudre favorable-

ment que dans la mesure où une information pertinente existe et est disponible, tant pour l'Etat que pour les autres opérateurs organisés.

III. – L'information comme incitation des opérateurs

Le mouvement de libéralisation se traduit par un désengagement de l'Etat et une place plus grande réservée à la décision des opérateurs privés, dans un cadre de régulation par le marché. La séquence plutôt hiérarchisée de la prise de décision fait place à une situation où de nouveaux noeuds de communication entre les opérateurs eux-mêmes et entre l'Etat et les opérateurs s'établissent afin de constituer un marché suffisamment concurrentiel car souvent, les structures économiques parastatales étaient organisées en monopoles publics et un simple transfert de capital causerait la formation de monopoles privés et non de marchés concurrentiels.

Nous avons vu que l'Etat était amené à accompagner la libéralisation et la constitution d'un marché concurrentiel à partir de quatre angles d'attaque, mais, si l'on veut réellement diminuer le biais bureaucratique que secrète naturellement toute bureaucratie, il faut faciliter, outre le contact aisé avec l'extérieur du pays, l'organisation de la profession agricole, pour que l'Etat ait un partenaire représentatif des intérêts des opérateurs, et ensuite procéder à une décentralisation de la négociation de la politique agricole et de sa mise en œuvre.

Le cadre habituel de collecte et de traitement de l'information se trouve alors modifié ; le niveau national, à peine décontracté, se voit complété par une exigence nouvelle d'information qui se tournera :

- vers l'extérieur, avec un suivi des marchés internationaux qui n'est plus simplement réservé aux structures d'Etat,
- vers les opérateurs diversifiés du secteur, regroupés ou associés librement pour élaborer et fournir une information professionnelle indépendante,
- enfin, vers les régions, où les opérateurs organisés et l'administration se retrouvent pour rassembler les informations pertinentes pour l'analyse et le traitement économique concerté des questions d'agriculture régionale.

Le but général est de ménager une transition ordonnée vers la libéralisation économique, de manière responsable, sans confondre le désengagement de l'Etat avec une démission et la régulation par le

marché avec une foire aux rentes.

Les changements institutionnels de la libéralisation auront un impact d'autant plus important qu'ils seront accompagnés d'un développement de la nature de l'information et de ses canaux de circulation.

IV. – Les axes de développement de l'information pour une nouvelle politique agricole

L'émergence d'une régulation par le marché implique le développement de l'information selon trois axes. Tout d'abord, la nature de l'information quitte le champ normatif convenant aux macro-approches nationales pour se rapprocher de la situation concrète des opérateurs. Ensuite, la collecte et le traitement de l'information doit associer les efforts des divers partenaires. Enfin, la diffusion de l'information traitée doit être étendue pour servir de base à la concertation nécessaire à la progression ordonnée de la libéralisation.

1. Les caractéristiques nouvelles de l'information

L'information se devra d'abord d'être plus complète dans ses aspects habituels. Ainsi, dans de nombreux pays, on dispose par produit de balances-matières pour situer l'activité agricole dans une perspective de comptabilité nationale. Il y aura lieu de mieux observer et rapporter les mouvements des prix et des quantités qui leur sont liées, dans l'espace et dans le temps, pour pouvoir suivre la constitution et la régulation du marché.

Elle se devra aussi d'être plus variée, c'est-à-dire qu'elle devra s'enrichir de la connaissance des principaux systèmes de production régionaux, des filières des grands produits, c'est-à-dire s'engager vers la méso-analyse.

Enfin, elle demandera à être plus diffusée, en faisant notamment retour après traitement auprès des opérateurs qu'on met à contribution pour l'obtenir, et de leurs organisations représentatives. En effet, toute négociation dans un contexte concurrentiel suppose un niveau d'information similaire des partenaires.

En fait, la régulation par le marché demande un surcroît, donc un surcoût, d'information par rapport à la situation actuelle dans la plupart des pays méditerranéens, les exemples de l'Italie et de la France pouvant servir de base de réflexion.

2. La collecte et le traitement

S'il est clair que l'on doit collecter plus d'information, elle doit être aussi traitée et interprétée rapidement ; elle sera donc finalisée et facilement informatizable dans le cadre de bases de données, alimentée tant par des enquêtes périodiques que par des enquêtes *ad hoc*. Ceci implique, à un niveau décentralisé, l'existence d'un système informatique adéquat, connecté aux autres niveaux et aux autres régions, ainsi qu'une capacité pour la manipulation du système et l'interprétation des résultats.

3. La diffusion

L'information traitée et interprétée est organisée en produits régulièrement disponibles (notes d'information, mercuriales, nouvelles des marchés, suivis de campagnes, bilans économiques, etc.). Cependant, même si elle constitue un premier pas indispensable, l'élaboration et la diffusion des produits reste un mode assez passif de l'emploi de l'information, avec une finalisation plutôt floue. Un pas supplémentaire vers la prise de décision est accompli quand l'information est utilisée par les opérateurs, dans le cadre de discussions ou de négociations en vue d'une gestion économique concertée : réunions de conjoncture, bilans annuels, préparation de programmes spécifiques... Les réunions et échanges entre opérateurs représentent un bon test de la pertinence et de l'activité concrète de l'information dans un but d'amélioration de l'efficacité économique. Le but est d'autant mieux atteint qu'il existe sur place une bonne capacité d'analyse de l'information récoltée et de son interprétation en fonction des objectifs et des perspectives des opérateurs, publics ou privés.

V. – Impact sur la recherche et la formation³

La constitution d'une bonne capacité interprétative pose le problème le plus important. En effet, on peut admettre que dans la quasi-totalité des pays méditerranéens, les techniques de la statistique sont maîtrisées et que l'amélioration de la collecte et du traitement statistique de l'information est seulement subordonnée à la disposition de moyens matériels. Par contre, l'amélioration de la capacité interprétative se présente de manière plus complexe, car elle demande une progression significative de la recherche et de la formation.

Dans le domaine de la recherche, l'interprétation économique de situations rencontrées dans la réa-

lité, avec une bonne prise en compte du comportement des opérateurs et des marges de manœuvre de l'Etat, appelle un enrichissement des théories interprétatives et des compléments méthodologiques, notamment pour l'interface micro-macro, c'est-à-dire dans la méso-analyse, ainsi qu'un approfondissement des questions liées à l'imperfection des marchés (rentes, externalités, distorsions, ...) et des outils d'analyse qui permettent leur prise en compte (matrices de comptes sociaux, matrices d'analyse de politique).

La modélisation du secteur agricole dans une optique de politique agricole offre un champ de recherche important avec, par exemple, les questions pratiques d'information et de modélisation posées par une désagrégation fine du secteur agricole dans les modèles d'équilibre général calculable. Des progrès restent à accomplir concernant les théories et les méthodologies de la négociation (théorie des jeux, économie des contrats, ...).

En ce qui concerne la formation, l'effort devra porter surtout sur les acquisitions méthodologiques, puisque l'essentiel des grilles reconnues de lectures théoriques des politiques agricoles leur est déjà fourni.

Il convient de réserver une place suffisante à l'infor-

matique et aux techniques de traitement de l'information, mais ceci sera d'autant plus profitable qu'il sera dispensé en même temps une formation à l'analyse de système et aux procédures simples de modélisation, indispensables pour les travaux d'évaluation des politiques agricoles.

Enfin, il serait bon d'aborder les théories et les méthodologies de la décision publique et du management public, en se rappelant que toute politique, même dans un environnement très libéral, ne supprime pas le rôle de l'Etat et que celui-ci se doit d'être économiquement efficace.

Notes

1. Travaux de Beer, Kornai, Lange, Le Moigne et Maggolini, par exemple, dont la terminologie est utilisée ici. Voir annexe.
2. Loi de variété requise (Ashby) : pour qu'un système de pilotage puisse coordonner complètement un autre système, il faut qu'il y ait une variété supérieure à celle de ce système (la condition n'étant pas suffisante).
3. Ces réflexions m'ont été suggérées non seulement par la revue habituelle des travaux effectués sur la question, mais surtout par les expériences menées dans le domaine de la politique agricole de 1986 à 1992, au Maroc (politique pour le secteur des oléagineux), au Sénégal (impact de l'ajustement structurel sur le secteur agricole) et en Tunisie (décentralisation de la planification agricole).

Schéma d'un ensemble socio-économique

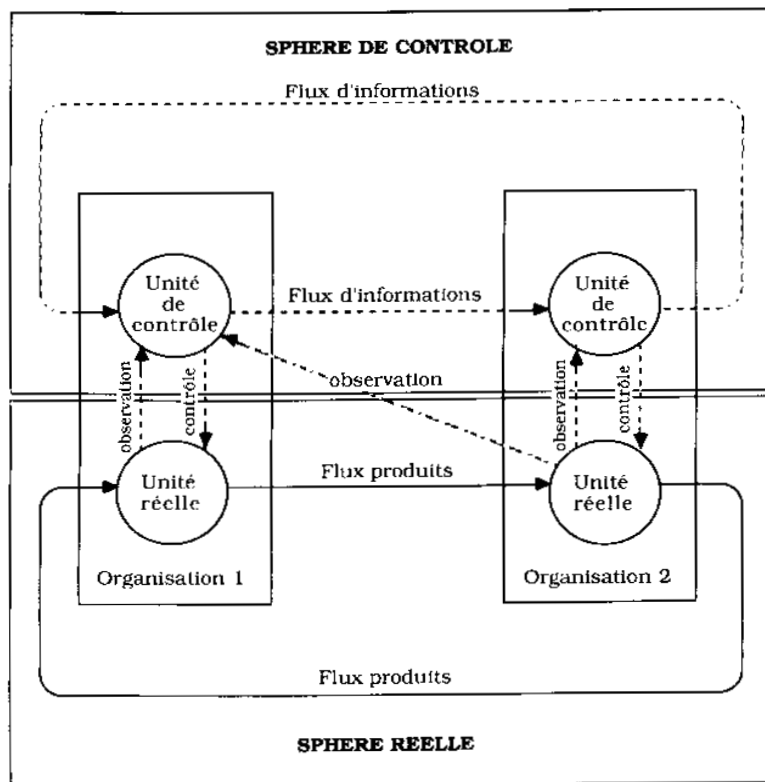
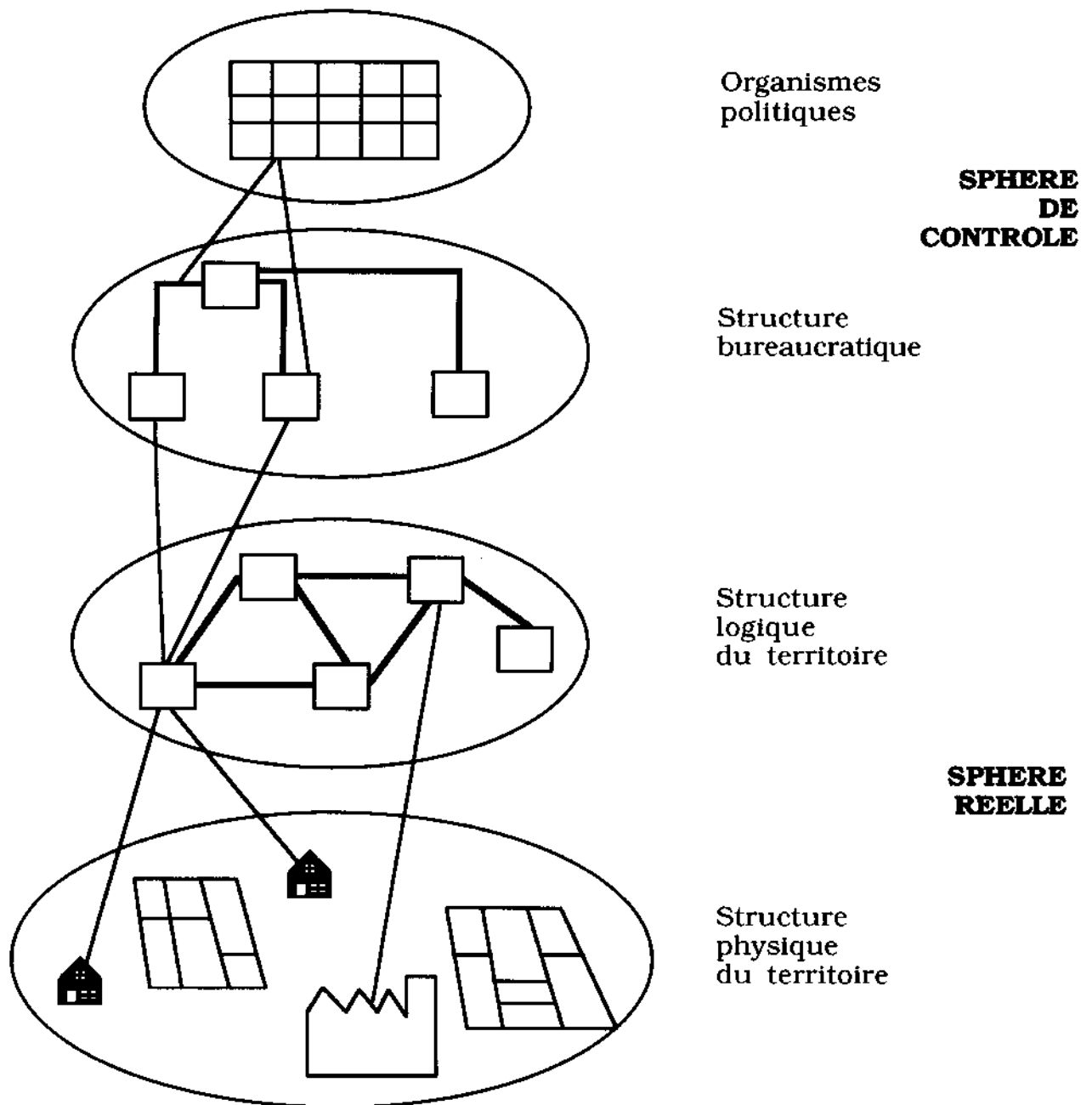


Schéma d'un ensemble socio-économique



Systèmes et information

(à partir des travaux de KORNAI, LE MOIGNE et MAGGIOLINI)

Partant de la notion de mémoire¹, on peut développer une argumentation qui permet de classer les systèmes d'organisation en trois catégories : hyper-intégrés, méso-intégrés, hypo-intégrés.

Les systèmes hyper-intégrés, par leur définition, nous intéressent peu car ils finissent par ne caractériser que les ordinateurs : la structure qui relie les sous-systèmes du système hyper-intégré est très précise. Le degré d'autonomie des sous-systèmes est nul, la mémoire de l'organisation est bien connue et localisée.

Les systèmes d'organisation méso-intégrés sont plus familiers à l'observateur de la vie socio-économique : ce sont les grandes entreprises, les administrations, les syndicats ou les grandes associations, c'est-à-dire des organisations finalisées dans leur nature institutionnelle et fonctionnelle. Les liens entre les différents sous-systèmes sont connus et précis ; le degré d'autonomie des sous-systèmes est formellement réglé. La dynamique du système est d'observation relativement aisée, la mémoire de l'organisation étant assez bien localisable.

Les systèmes hypo-intégrés caractérisent une large fraction des agents économiques : petites unités de production industrielles ou agricoles, artisanales, petit commerce, ménages, petites associations, administrations locales, etc. Longtemps négligés, car considérés comme un reste du passé promis à une disparition prochaine, remis à la mode avec l'importance reconnue au secteur informel, ces systèmes sont largement prédominants dans les pays en développement, ce qui justifie dans une certaine mesure la spécificité d'une approche différente de ces économies par rapport aux économies développées. Le système hypo-intégré est finalisé de façon peu claire ; ses sous-systèmes possèdent un degré important d'autonomie en terme d'initiative et de pouvoir de décision. Les liens entre les sous-systèmes sont flous et la mémoire d'une organisation hypo-intégrée est très répartie, fragmentaire, peu cohérente. En d'autres termes, les sous-systèmes d'une organisation hypo-intégrée sont assez indépendants, difficilement influençables, mais peu capables d'influencer.

Note

1. Le concept de mémoire se rapporte non seulement au stockage de données mais aussi à la capacité de leur traitement.



