

Politiques agricoles et politiques alimentaires : efficacité et équité

Martine Padilla
Administrateur scientifique,
CIHEAM/IAM, Montpellier

Louis Malassis
Professeur d'économie agroalimentaire, Montpellier

Dans leur politique alimentaire, les Etats sont fréquemment confrontés à la résolution du dilemme alimentaire : assurer un revenu à l'agriculteur au moyen de prix agricoles élevés et garantir une capacité d'achat au consommateur lui permettant d'atteindre la satiété alimentaire, au moyen de prix bas à la consommation. Or, le développement agroalimentaire procède d'une dialectique entre producteurs et consommateurs. Favoriser l'agriculture sans songer à la capacité d'achat des consommateurs constitue un frein aux débouchés. Inversement, aider les consommateurs aux dépens de l'efficacité agricole induit une dépendance vis-à-vis de l'extérieur et un appauvrissement intérieur. Le développement passe par une combinaison optimale d'aide à l'efficacité de la production agricole et alimentaire, et d'encouragement à l'équité alimentaire, afin que la société parvienne à la satiété généralisée.

While elaborating their food policies, governments often have to cope with the following food dilemma : (i) to guarantee a prosper income level to farmers via high agricultural prices, (ii) to secure consumer's spending capacity so that their food needs may be fully satisfied. However, food development proceeds from the consumer/producer dialectics. To favor the agricultural sector, without taking into account

the consumer's purchasing power impedes outlet possibilities. Inversely, to favor the consumer's protection at the expense of agricultural efficiency leads to foreign dependency and domestic impoverishment. Development can be attained from the best combination of incentives for efficiency concerning agricultural and food products, and incentives for food equity so that everyone may satisfy his food needs.

Les politiques agroalimentaires ont un rôle d'expansion et de régulation des différents éléments de la chaîne agroalimentaire. Des actions sectorielles peuvent être menées pour développer les sous-secteurs, mais les interactions ne doivent pas être négligées pour que l'effet régulateur joue, qui induit l'efficacité et le développement. 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 ?

Dans une configuration économique donnée, l'importance relative des dépenses alimentaires et des dépenses agricoles dépend en particulier de la capacité d'achat des consommateurs et de celle des producteurs. Elle dépend aussi de la politique économique globale, la politique agricole et la politique alimentaire. Les politiques macroéconomiques sont toujours plus ou moins discriminatoires. Elles tendent à privilégier certains secteurs de l'économie par rapport à d'autres (modification des termes de l'échange intersectoriel) ou à favoriser les producteurs ou les consommateurs. L'alternative politique agricole ou politique de la consommation alimentaire se pose, si l'objectif est le développement agroalimentaire pour la satisfaction de tous.

I. - LE DILEMME ALIMENTAIRE

Le dilemme alimentaire se pose en termes de lutte entre consommateurs et producteurs. C'est le problème entre les bénéficiaires de prix bas à la consommation et les bénéficiaires de prix élevés à la consommation.

Le dilemme alimentaire consiste à soutenir les prix agricoles pour garantir un revenu à l'agriculteur lui permettant d'assurer une certaine productivité, et à offrir des prix alimentaires suffisamment modérés pour ne pas altérer le pouvoir d'achat des consommateurs. Les politiques de soutien des prix agricoles peuvent être payées directement par le consommateur (prix alimentaires élevés), ou par les contribuables (prix alimentaires bas, mais subventions compensatrices aux pro-

ducteurs). L'Etat régulateur doit, soit par des réglementations, soit par des allocations budgétaires, favoriser le développement agroalimentaire. Pour cela, la question se pose de l'opportunité d'utiliser des disponibilités budgétaires sous forme d'aides à la consommation ou d'aides à la production. Les premières procèdent d'une politique d'équité à court terme, les deuxièmes peuvent conduire à une politique d'efficacité à long terme. La pauvreté agricole est un facteur fondamental de blocage du développement agroalimentaire; inversement, avantager les consommateurs peut contribuer à la pauvreté rurale.

Pour la mise en place des interventions en faveur des consommateurs ou des producteurs, il est nécessaire de tenir compte des interactions du secteur agroalimentaire avec l'économie générale. Par exemple, la taxation des prix agricoles à la baisse, les allègements d'impôts consentis aux consommateurs, les taux d'intérêt avantageux à la consommation, les subventions accordées aux catégories sociales les plus défavorisées, peuvent favoriser, au moins à court terme, les consommateurs. Mais la croissance du pouvoir d'achat des consommateurs entraîne celle de la demande effective. Si l'offre ne suit pas la demande, la croissance de celle-ci peut générer une poussée inflationniste des prix alimentaires. L'inflation absorbe le pouvoir d'achat additionnel du consommateur et détruit les effets attendus de la politique de consommation.

Si l'on considère que les politiques en faveur du consommateur ont pour objet d'accroître sa capacité d'achat et d'assurer une plus grande équité dans la consommation alimentaire, et que les politiques agroalimentaires ont pour but d'accroître la productivité agroalimentaire prise comme mesure d'efficacité, alors on peut poser le dilemme alimentaire en termes d'équité et d'efficacité.

Avant de proposer une approche théorique de la combinaison efficacité-équité, observons comment ce sujet est abordé dans les pays en développement et dans les pays industrialisés.

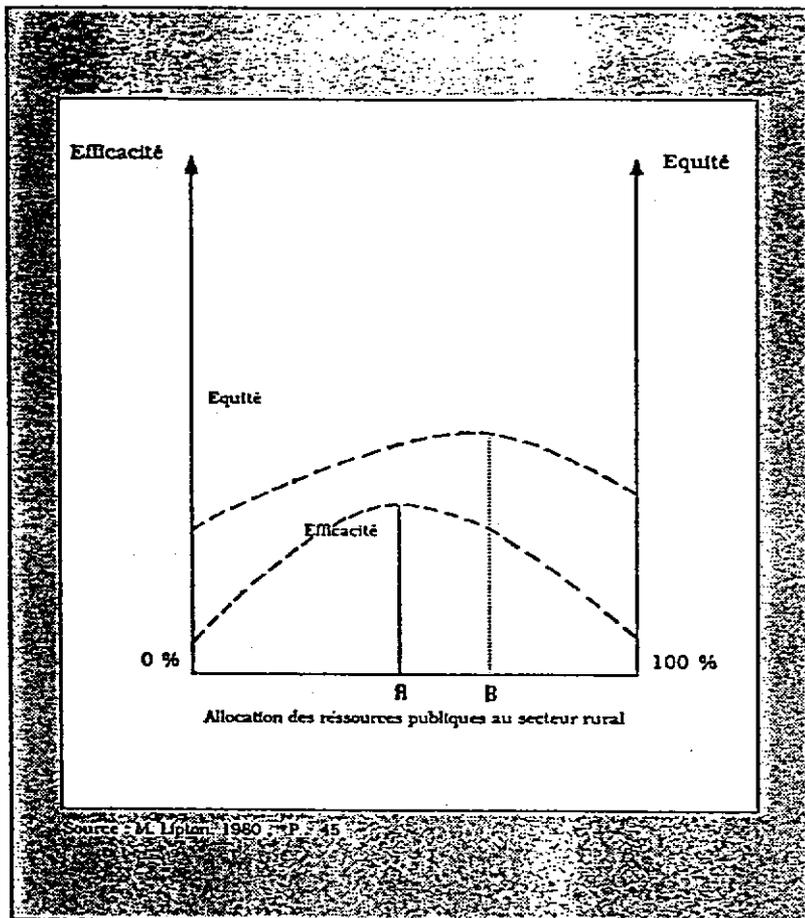
II. - EFFICACITÉ-ÉQUITÉ DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT À DOMINANTE AGRICOLE

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. Comment, sur une même « courbe d'indifférence combinatoire », se positionner au point optimal, assurant à la fois l'efficacité et l'équité? 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 ?

L'analyse de M. Lipton dans son ouvrage *Why poor people stay poor ?* nous aide à répondre aux questions posées ci-dessus.

Grappe 1
**Biais intersectoriel et ambivalence
dans les pays en développement**



Il considère un pays à vocation essentiellement rurale et mesure les niveaux théoriques de l'efficacité du système agricole, ainsi que ceux de l'équité, en relation avec les montants des ressources disponibles affectées au secteur rural ou agricole. Ces courbes passent par un

maximum pour ensuite régresser. Sur le graphe 1, l'efficacité est à son maximum en A, l'équité l'est en B. Dans l'analyse de M. Lipton, l'efficacité croît avec la progression de la production agricole totale, l'équité consiste en un équilibre entre le secteur urbain et le secteur rural.

La dualité des secteurs économiques, l'urbain et le rural, explique la diminution du niveau de l'équité au-delà d'un certain pourcentage d'affectation des ressources au secteur rural. Toute allocation supérieure à B constitue un « biais » rural; ce secteur devient privilégié dans le système. Mais c'est alors créer une situation prédisposant à la pauvreté et aux revendications urbaines.

La courbe d'efficacité agricole a une orientation descendante au-delà du point A, car alors une affectation supplémentaire de ressources ne permettra pas d'augmenter encore l'efficacité. L'efficacité marginale devient nulle puis négative. Il est possible que l'on soit parvenu à l'optimum compte tenu des conditions agro-écologiques locales, ou encore qu'il existe des rigidités structurelles ou sociales qui ne permettent plus au système d'évoluer. Toute tendance qui préconise une allocation de ressources au secteur rural dans une proportion inférieure à A, constitue sans aucune équivoque un biais urbain. Toute affectation au-delà de B constitue un biais rural. Toute allocation entre A et B est ambivalente : il y a respect de l'équité par rapport au secteur urbain et respect de l'efficacité du secteur agricole.

Toute politique visant le développement agroalimentaire doit donc se situer dans cette zone d'équilibre équité-efficacité. Ces analyses nous apportent deux enseignements : d'une part, la courbe des combinaisons possibles équité-efficacité ne peut pas être qualifiée d'indifférence puisque certains choix peuvent entraîner des biais qui freinent le développement agroalimentaire; d'autre part, il n'existe pas un point d'équilibre combinatoire, mais une zone d'équilibre équité-efficacité.

Pour comprendre la voie du développement agroalimentaire, on peut confronter les situations historiquement antérieures des pays aujourd'hui développés, avec celles des pays recherchant le développement. Les PVD aujourd'hui se différencient fondamentalement des pays développés d'hier par le fait que les intérêts urbains concentrent les ressources, articulant l'économie et les pouvoirs. Dans les pays développés, d'hier, au contraire tout le développement s'est bâti sur la richesse rurale. La terre et l'agriculture ont été à la base de l'accumulation de capital qui a pu ensuite être investi dans l'industrialisation, par les bourgeois ruraux.

Le biais urbain fait que dans la plupart des pays pauvres les ressources affectées au secteur rural sont systématiquement en deçà du

point maximal A. Ces politiques dites « de développement » empêchent les ruraux d'atteindre les seuils d'efficacité et d'équité.

Mais alors pourquoi la misère alimentaire urbaine persiste-t-elle ? La tendance est d'obtenir des prix bas à la production, prix peu élevés qui se répercuteront à la consommation. D'autre part, les consommateurs urbains bénéficient fréquemment d'aides directes à la consommation. Jouissant de deux types de privilèges, les urbains ont pourtant encore à subir la sous-alimentation et la pauvreté.

Nous émettons l'hypothèse *que la pauvreté rurale engendre la pauvreté urbaine*. Les bas prix agricoles, l'absence ou la timidité des transferts et des investissements contribuent à réduire le pouvoir d'achat des agriculteurs, ce qui ne crée pas les conditions d'une demande croissante de denrées non agricoles produites en secteur urbain. Cela ne favorise pas non plus le plein-emploi urbain. Si, de plus, on engage les producteurs sur la voie des cultures d'exportation afin de se procurer des devises pour le paiement des dettes extérieures, nous pouvons nous trouver face à une exportation de malnutrition urbaine. L'aide à la consommation urbaine, telle qu'elle a généralement été conçue jusque-là (subventions alimentaires généralisées), est onéreuse et alourdit le budget. Ces mesures, favorables *a priori* aux urbains, diminuent d'autant la contribution au développement agricole. *Le producteur, n'ayant plus les moyens d'ajuster sa productivité à son besoin social, quitte l'agriculture et tourne ses espoirs vers le secteur urbain*. L'exode agricole nourrit la sous-alimentation urbaine, qui réclame davantage d'aides. Parallèlement, l'inefficacité agricole s'aggrave.

III. – EFFICACITÉ-ÉQUITÉ DANS LES PAYS INDUSTRIALISÉS

Pour les principaux pays ou régions constituant l'OCDE, les dépenses publiques affectées à différents postes clés pour la mise en œuvre de la politique agroalimentaire ont pu être ventilées.

Si la recherche, la formation, la vulgarisation et la lutte contre les maladies ont une place prépondérante dans l'affectation des dépenses publiques en Australie et en Nouvelle-Zélande avec 64% et 40% du total, les systèmes de production agricole sont au cœur des préoccupations surtout au Japon avec près de 40% des dépenses. Ceci peut s'expliquer par les structures productives extrêmement étroites, auxquelles on réclame un niveau d'intensité particulièrement élevé étant donné la lourde charge de population à nourrir par agriculteur. Il semblerait que la Communauté économique européenne soit aussi préoccupée par

TABLEAU I
Financement de la politique agroalimentaire
dans les pays de l'OCDE
Part des dépenses publiques associées à la mise
en œuvre de la politique agroalimentaire (1979-1981)

	Etats-Unis	Canada	Australie	Nouvelle-Zélande	Japon	CEE
Recherche formation, vulgarisation	4,2	10,6	46,4	19,9	3,3	6
Lutte contre les maladies	2,8	4,1	18,1	18	0,4	2,2
Systèmes de production	8,3	9,3	6	28,7	37,9	24,2
Transferts, commercialisation, aide aux consommat.	54,6	14,9	7	0,1	1,6	10,2
Soutien prix et revenus	18,3	51,8	21,7	33,3	43,8	56,8

Source : OCDE, Politiques nationales et échanges agricoles, 1987.

l'amélioration des systèmes de production puisqu'elle a dépensé environ 11 milliards d'écus en 1989 pour ce poste.

L'importance des mesures de soutien des prix et des revenus pour les agriculteurs montre bien l'artificialité du système. Le prix du produit agricole n'est plus le résultat d'une balance offre-demande sur le marché libre, il est un prix souvent négocié entre leaders, soutenu par des mesures budgétaires qui visent à garantir un certain niveau de revenu aux agriculteurs. Le soutien des prix agricoles trouve toute son importance dans la Communauté européenne; près de 60% des dépenses publiques pour l'agroalimentaire sont destinées aux revenus agricoles.

Au vu des chiffres, la CEE et le Japon présentent de fortes similitudes : 80% des fonds publics sont alloués directement à l'agriculteur soit par des aides aux systèmes de production ou par des mesures de soutien à son revenu. *L'agriculteur devient le maillon privilégié de la chaîne agroalimentaire*. Le Japon et la CEE ont dépassé le point d'efficacité maximale car les affectations de ressources n'augmentent plus le produit national en valeur relative, et en valeur constante; elles sont seulement destinées à assurer un certain bien-être social aux agricul-

teurs. Quant à l'équité, s'il paraît évident, au premier degré, qu'un biais rural s'est instauré dans le CEE (la Politique agricole commune absorbe la majorité des fonds communautaires pour moins de 10% de la population active, elle coûte plus de 200 écus par an par habitant), il est néanmoins discutable que cette politique soit considérée comme inéquitable dans un sens plus large. En effet, l'amont et l'aval du secteur agricole profitent directement ou indirectement de cette politique. Une partie plus ou moins importante des dépenses sert des objectifs extra-agricoles : la sécurité alimentaire, une garantie de ressources dans les régions défavorisées, la sauvegarde de l'environnement, une limitation du chômage urbain...

Ces arguments sont valables pour tous les pays industrialisés, alors qu'est-ce qui explique que certains gouvernements soutiennent fortement l'agriculture et d'autres non ? On peut émettre une réponse d'ordre social, à savoir que l'organisation de la profession a su constituer parfois un contre-pouvoir. Or, l'Etat a tendance à protéger les secteurs les plus inflexibles, ceux qui ont la capacité d'induire des troubles sociaux.

Dans le financement de la politique agroalimentaire, les aides directes à l'aval du producteur agricole, c'est-à-dire la transformation, la commercialisation ainsi que les aides aux consommateurs, sont faibles partout à l'exception des Etats-Unis. Aux Etats-Unis les aides à la consommation représentent la plus grande partie des dépenses publiques en faveur de l'agroalimentaire (environ la moitié); au Canada et dans la CEE, les quelques actions entreprises visent à augmenter les débouchés des produits agricoles par l'amélioration de l'infrastructure commerciale et de l'industrie, par la promotion des produits et la recherche des marchés; les aides directes à la consommation sont négligeables ou inexistantes.

Le soutien à l'agroalimentaire a un coût qui est subi soit :

- par le contribuable, sous forme de dépenses budgétaires ou de pertes de recettes;
- par le consommateur national, quand il y a une hausse relative des prix alimentaires intérieurs;
- par le producteur étranger, quand il subit une hausse des prix des produits alimentaires importés.

Pour des raisons de méthodes, il est difficile de connaître les limites de ces différentes sources de financement; aussi nous en tiendrons-nous aux évaluations sur le territoire national, réalisées par l'OCDE.

L'apport des *contribuables* dans le financement de la politique agroalimentaire est l'ensemble des coûts qui ont une contrepartie budgétaire. C'est ce que nous avons vu précédemment.

Une partie plus ou moins importante du soutien des prix et des revenus agricoles est supportée par les *consommateurs*. Les régimes de soutien de prix et des revenus sont généralement centrés sur des systèmes des prix garantis qui assurent aux producteurs des prix supérieurs aux prix des produits alimentaires équivalents que l'on pourrait importer. La différence peut être assumée entièrement par le contribuable (par l'octroi d'un versement compensatoire), ou par le consommateur, ou par les deux.

Si le pays est déficitaire, le coût est supporté par le consommateur par l'obligation qui lui est faite d'acheter les produits alimentaires aux prix garantis par une protection aux frontières.

Si le pays est excédentaire, l'Etat, donc le contribuable, devra aider à l'écoulement des quantités en surplus soit en exportant sur le marché mondial où les prix sont plus bas, soit en stockant, par une mise hors marché ou en incitant la consommation au moyen d'aides.

« La contribution des consommateurs exprime l'effort financier demandé aux consommateurs au titre du soutien à l'agroalimentaire. Elle correspond à la subvention qu'il aurait fallu donner aux consommateurs pour compenser entièrement l'incidence des mesures de soutien des prix du marché sur les prix intérieurs. » (OCDE, 1987)

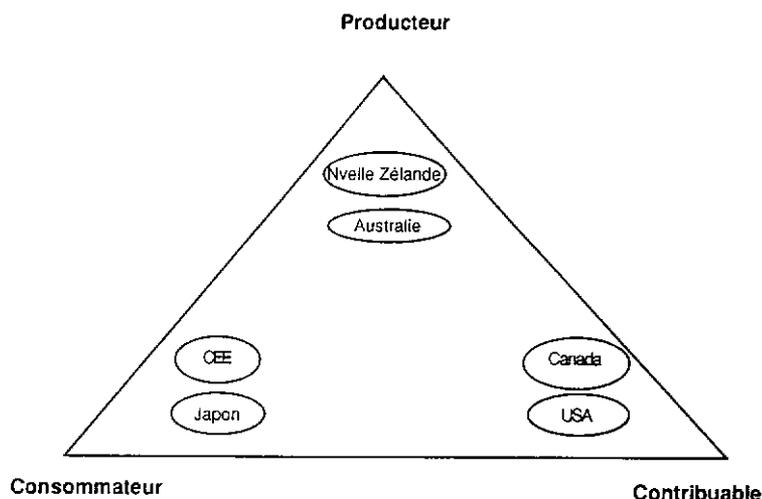
Elle est calculée par produit en appliquant les tarifs correspondants ou la différence entre les prix intérieurs ou extérieurs aux niveaux de consommation respectifs, et en déduisant les aides à la consommation, qui sont à la charge des contribuables.

L'analyse des chiffres permet de distinguer clairement trois groupes de pays :

- la Communauté européenne et le Japon qui se caractérisent par une politique agroalimentaire aux dépens du consommateur. Cette situation semble s'aggraver au Japon au cours des années 80, par contre la charge du consommateur s'allège dans la CEE;
- les Etats-Unis et le Canada qui ont pris l'option d'une charge du contribuable surtout, mais avec une tendance plus forte du financement de la politique agroalimentaire par le consommateur ces dernières années;
- la Nouvelle-Zélande et l'Australie, qui ont des niveaux d'aide à l'agroalimentaire si faibles que l'on peut considérer que toute l'expansion agricole et alimentaire est assurée par les producteurs eux-mêmes.

Dans les pays industrialisés avancés, certaines politiques agricoles et alimentaires sont nettement en faveur des producteurs, d'autres en faveur des consommateurs, nous l'avons vu. Pour appuyer ces analyses, l'OCDE a mis en place un système de calcul d'Equivalent subvention

Graphe 2
Qui paie la politique agricole et alimentaire ?



Source : Ph. Chalmin, 1990.

à la production (ESP) et d'Equivalent subvention à la consommation (ESC), qui sont un moyen d'évaluer toutes les mesures d'aide dont bénéficient les producteurs et les consommateurs de produits agricoles et alimentaires¹.

Dans les pays de l'OCDE, le soutien aux producteurs a connu une croissance très rapide dans la première moitié des années 80 : 70% de hausse entre 1984 et 1987, année record avec 173 milliards de dollars. Au total, près de la moitié des recettes des agriculteurs était le résultat de transferts des consommateurs et du budget public en leur faveur. Depuis, on observe une baisse liée au poids budgétaire difficilement soutenable sur le plan social, étant donné l'iniquité que ces aides massives engendrent. En 1988, les aides aux producteurs étaient de 160 milliards de dollars, elles n'atteignaient plus que 141 milliards de dollars en 1989 (G. Viatte, 1990).

Les taux de soutien sont particulièrement élevés au Japon, en Norvège, en Finlande et en Suisse, avec environ 70% de la valeur nette de la production agricole. Ils sont encore élevés mais plus raisonnables dans la CEE avec un taux proche de 40%, et aux Etats-Unis et Canada avec environ 30%. Le soutien est particulièrement faible en Australie et Nouvelle-Zélande.

TABLEAU II
Equivalent subventions à la production
et Equivalent subventions à la consommation
dans les pays de l'OCDE 1989

	ESP (en % du total de la production)		ESC (en % du total de la consommation)
	1979/1985	1989	1989
Etats-Unis	26	27	-15
Canada	30	35	-23
Australie	11	10	-7
Nouvelle-Zélande	23	5	-5
CEE	35	38	-31
Japon	64	72	-48
Europe du Nord	59	67	-57

Source : OCDE in G. Viatte et F. Langer, «Les réformes en cours des politiques agricoles : un premier bilan» - «L'Observateur de l'OCDE», août-septembre 1990.

Les répercussions sur le consommateur sont très lourdes en Europe du Nord et au Japon où les mesures politiques favorables aux producteurs équivalent à une taxe à la consommation alimentaire de 50 à 60%. L'européen de la CEE paie un tiers plus cher sa nourriture du fait de la Politique agricole commune et des mesures d'extension aux autres secteurs de la chaîne alimentaire. Même aux Etats-Unis ces dernières années, les subventions à la consommation alimentaire ne parviennent pas globalement à compenser le coût supplémentaire dû au soutien de l'agriculture.

IV. - UNE APPROCHE THÉORIQUE DE LA COMBINAISON EFFICACITÉ-ÉQUITÉ

Nous pouvons traiter la problématique de l'efficacité et de l'équité à partir d'un schéma de réflexion (graphe 3), dans l'hypothèse d'une économie autonome.

L'efficacité de la production agroalimentaire 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 5 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 5×250 , 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/habitant/an, chaque actif doit produire 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 et 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.

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 un seuil nutritionnel recommandé équivalent à 1 000 kg équivalents-céréales 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 œuvre 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 (M. 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 agroalimentaire sera représenté 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 OO' représente ce sentier d'expansion « équilibrée » où l'allocation des ressources est optimale compte tenu du niveau de développement. Le point O' est représentatif de la satiété généralisée, où l'efficacité et l'équité sont respectivement égales à 100.

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.

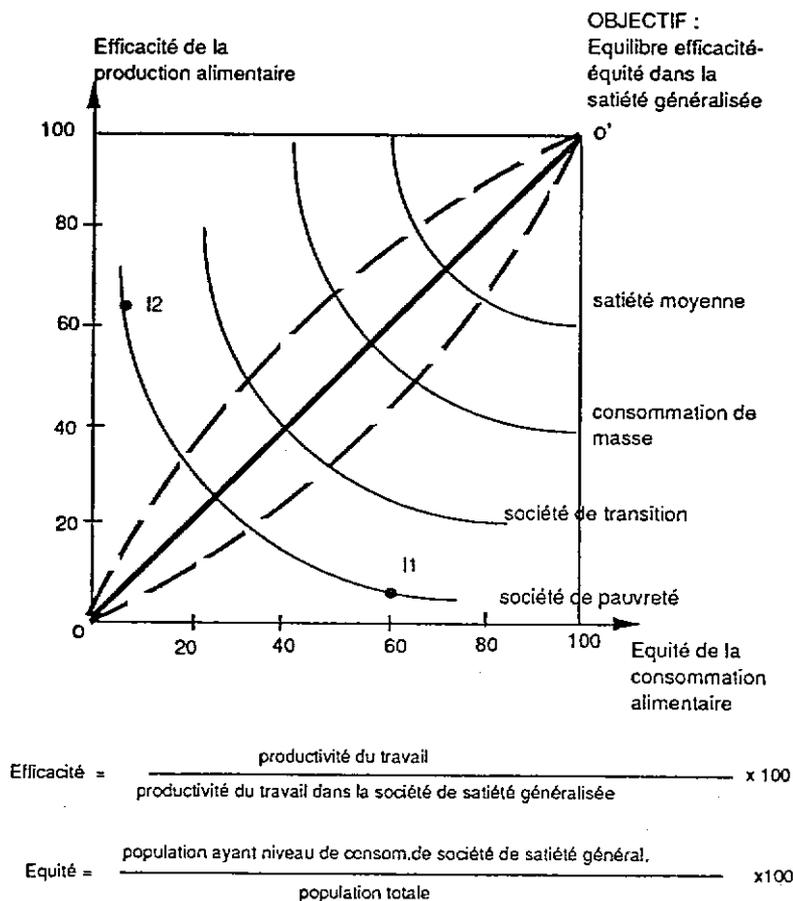
* Au point II le niveau d'équité est élevé, mais le niveau d'efficacité est faible. Il s'agit d'une priorité donnée à l'équité dans une économie de pénurie alimentaire généralisée.

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 partagée 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.

Graphe 3
Courbes d'indifférence efficacité-équité
selon les niveaux de développement



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 les sens de l'équité optimale puisqu'elle favorise une certaine population (la population urbaine principalement), qui n'est pas majoritaire, et pas forcément la plus démunie.

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 les niveaux de productivité de l'agriculture aux niveaux des 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, ce qui aura de graves conséquences sur 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 œuvre 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'Etat, 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. Etant 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'Etat 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 pour qu'ils ne viennent pas grossir les rangs des chômeurs qui sont des sous-alimentés 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.

CONCLUSION

Quels enseignements théoriques ces analyses nous suggèrent-elles ?

Le chemin d'expansion ou voie d'expansion est l'ensemble des combinaisons optimales équité-efficacité 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'iniquité 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.

NOTE

1. - L'ESP est la somme qui devrait être versée aux agriculteurs pour compenser la perte de revenu résultant de la suppression d'une mesure gouvernementale donnée.

L'ESC est composée des subventions à la consommation moins les taxes implicites à la consommation.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- CHALMIN Ph., «Le GATT et l'agriculture», in *Chroniques d'actualité de la SEDEIS*, 15 octobre 1990.
- LIPTON M., *Why poor people stay poor?*, Harvard University Press, Cambridge.
- MALASSIS L., GHERSI G. et alii, *Initiation à l'économie agroalimentaire* ouvrage collectif, AUPELF, Ed. Hatier, 1992.
- PADILLA M., *Les politiques de la consommation alimentaire, signification et portée*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université Montpellier I, novembre 1991.
- VIATTE G. et LANGER F., «La réforme agricole en chantier», in *l'Observateur de l'OCDE*, août-septembre 1990.

ECONOMIES ET SOCIETES

« DÉVELOPPEMENT AGROALIMENTAIRE »



ÉCONOMIE AGROALIMENTAIRE

concepts et méthodes

N° 6/1992



ÉCONOMIE AGRO-ALIMENTAIRE :
CONCEPTS ET MÉTHODES

	L. MALASSIS	L'économie agro-alimentaire : une discipline en développement	5
	M. PADILLA	Le concept de modèle de consommation alimentaire et la théorie de la consommation	13
→	G. GHERSI et L.-G. LALONDE	Introduction à l'analyse macroéconomique du complexe agroalimentaire	29
→	J.-C. MONTIGAUD	L'analyse des filières agroalimentaires : méthodes et premiers résultats	59
→	M. ALLAYA	Filières agroalimentaires et filières de prix	85
→	F. LAURET et R. PEREZ	Méso-analyse et économie agroalimentaire	99
	P. BYÉ et J.-P. FREY	Réorientation des échanges et horizontalité structurelle : une analyse à partir des tableaux d'échanges inter-industriels	119
X	J.-L. RASTOIN et S. ONCUOGLU	Les multinationales et le système alimentaire mondial : tendances stratégiques	137
	M. PADILLA et L. MALASSIS	Politique agricole et politique alimentaire : efficacité et équité	175
	NOTE	Constitution de l'association internationale d'économie alimentaire et agro-industrielle	193

ÉCONOMIES ET SOCIÉTÉS - CAHIERS DE L'ISMÉA

Tome XXVI, n° 6, juin 1992, Série *Développement agroalimentaire*, AG, n° 21.

Comité directeur : Louis Malassis, Pascal Byé, Jean-Claude Lebossé et Roland Perez.