

LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE JUSTIFIE-T-ELLE UN SOUTIEN DE L'ACTIVITÉ AGRICOLE ?

La sécurité alimentaire est souvent invoquée pour justifier les politiques protectionnistes dans le secteur agricole. Or, la garantie des approvisionnements est largement assurée par les substitutions possibles tant du côté de l'offre que de la demande ; les instruments protectionnistes s'avèrent mal adaptés à la stabilisation des prix mondiaux, quand ils ne contribuent pas à accentuer leur volatilité ; enfin, des réglementations sur la qualité des produits doivent être préférées à la protection traditionnelle moins directe et plus coûteuse. La justification la plus fondée d'un soutien à l'agriculture provient alors de la reconnaissance de la "multifonctionnalité" de cette activité. L'agriculture ne produit pas seulement des biens, elle produit aussi des services territoriaux et environnementaux dont la nature publique justifie une prise en charge collective. Ceci plaide pour une refonte des modes de soutien de la PAC dans le sens des règles fixées par l'OMC.

L'agriculture européenne est en crise. Alors même que la pression internationale s'accroît pour libéraliser ce secteur, le modèle de politique agricole commune (PAC) est remis en question à l'intérieur même de l'Union : à rechercher sans cesse des gains de productivité, les agriculteurs auraient négligé la qualité de leurs produits et les conséquences de leur activité sur l'environnement. Cette crise a ouvert le débat sur les finalités du soutien à l'agriculture. Ce secteur a-t-il une place spécifique dans l'économie ? Doit-on le protéger, lui accorder un soutien particulier ? Comment justifier le coût de ce soutien ?

A l'origine de la PAC, l'objectif de sécurité alimentaire au sens de sécurité des approvisionnements était essentiel : il s'agissait d'organiser la production pour garantir la satisfaction de la demande globale. Depuis quelques années, le concept s'est enrichi de deux nouvelles dimensions. D'une part, la forte volatilité des prix des produits agricoles et agroalimentaires fait courir un risque majeur aux populations les plus pauvres. D'autre part, la qualité et l'innocuité des produits alimentaires sont devenues des enjeux majeurs. Une autorité commerciale doit-elle alors intervenir pour que la sécurité alimentaire, dans les trois acceptions du terme, soit garantie ? Cela remet-il en cause la globalisation commerciale ?

■ LA SÉCURITÉ DES APPROVISIONNEMENTS

Garantir les approvisionnements alimentaires d'une population est le plus ancien objectif d'une politique systématique de soutien du secteur agricole. Sous cet angle, la

question de la sécurité alimentaire a conduit, en 1945, à la création de la Food and Agricultural Organization (FAO) par l'Organisation des Nations Unies. Cette vision est aussi particulièrement prégnante dans la conception de la PAC : à partir de 1962, l'Europe vise son autosuffisance alimentaire.

Pour garantir les approvisionnements d'une population, on peut imaginer différentes organisations de la production et des échanges. La vision mondialiste (celle de la Banque mondiale, par exemple) accorde à l'échange international et au jeu des avantages comparatifs un rôle essentiel, les pays déficitaires non solvables pouvant avoir recours à l'aide alimentaire. Une vision plus nationaliste (FAO, Union européenne) insiste sur le risque systématique d'une rupture des approvisionnements et sur la nécessité de l'autosuffisance¹.

A côté du risque de rupture complète des approvisionnements alimentaires, un pays dépendant est exposé à la possibilité d'une rupture partielle de ceux-ci et d'une manipulation des prix mondiaux par les pays exportateurs. La théorie économique démontre qu'un pays ou un cartel de pays exportateurs dispose d'un tel pouvoir lorsque, d'une part, la fraction de la production mondiale contrôlée par le cartel est importante, d'autre part, lorsque la demande mondiale pour ce bien et l'offre extérieure au cartel réagissent peu aux augmentations de prix. Or, une forte concentration de la production agricole mondiale existe pour certains produits (maïs, riz, soja -cf. tableau) et, à court terme au moins, la demande et l'offre de denrées agricoles, comme celles d'autres matières premières, sont fortement rigides. Ceci pourrait donc justifier une intervention publique pour soutenir une production locale

1. A cette dernière problématique est souvent associée une certaine vision du développement : les partisans de l'autosuffisance insistent notamment sur le rôle essentiel de l'agriculture dans un processus de décollage économique.

Tableau - Répartition de la production mondiale (en volume) pour quelques produits de base - 1998/1999 (en %)

	Blé		Mais		Riz		Sucre		Soja
<i>Chine</i>	18,8	<i>Etats-Unis</i>	41,8	<i>Chine</i>	33,6	<i>UE</i>	13,7	<i>Etats-Unis</i>	48,8
<i>UE</i>	17,8	<i>Chine</i>	20,9	<i>Inde</i>	22,2	<i>Brésil</i>	13,0	<i>Brésil</i>	19,5
<i>Etats-Unis</i>	11,8	<i>Brésil</i>	5,5	<i>Indonésie</i>	9,1	<i>Inde</i>	13,0	<i>Argentine</i>	10,6
<i>Inde</i>	11,3	<i>UE</i>	5,9	<i>Bangladesh</i>	5,0	<i>Chine</i>	6,6	<i>Cchine</i>	8,6
<i>CEI</i>	9,6	<i>Mexique</i>	3,0	<i>Vietnam</i>	4,9	<i>Etats-Unis</i>	5,9	<i>UE</i>	1,2
<i>PECO</i>	5,1								
<i>Canada</i>	4,1								
<i>Australie</i>	3,6								

Source : Déméter, 2000.

garantissant l'approvisionnement des consommateurs nationaux.

La force de ces arguments est pourtant tempérée par le fait que les élasticités d'offre et de demande augmentent généralement à moyen et long termes. Le rationnement d'un produit particulier fait monter son prix mondial ; à moyen terme, la production extérieure au cartel doit augmenter. Parallèlement, la demande peut se tourner vers des produits de substitution. Autrement dit un pays ou un groupe de pays ne peut pas exploiter indéfiniment sa position privilégiée sur un marché.

Le problème serait important si un pays concentrait une forte partie de la production mondiale de toutes les denrées alimentaires ; pour les autres pays, il n'y aurait pas de possibilité de substitution, ni de possibilité d'exercer, dans le domaine alimentaire, des rétorsions contre le pays ayant déclenché les hostilités. Aujourd'hui, une telle concentration n'existe pas ; mais il est vrai que des conclusions définitives

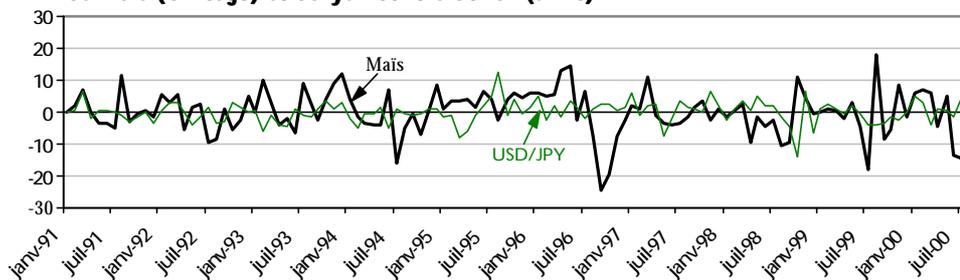
bénéfice conséquent d'une stratégie volontaire de réduction de son offre apparaît donc très faible et ne peut justifier, à elle seule, une politique d'autosuffisance.

■ LA STABILITÉ DES PRIX AGRICOLES

La stabilité des prix agricoles, et au-delà celle des prix des biens alimentaires, est un enjeu fondamental. Il s'agit de biens de première nécessité. La volatilité de ces prix est coûteuse, notamment pour les populations pauvres, mais aussi pour les pays mono-exportateurs.

Le débat sur le lien entre libre-échange et instabilité des prix des biens agricoles s'est amplifié en 1998 lorsque, à la suite de la crise financière asiatique, des économistes tels que J. Bhagwati ou P. Krugman² ont mis en avant sinon l'inefficacité, du moins les coûts engendrés par un régime de libre-échange des capitaux. L'argument a été étendu au commerce de matières

Graphique - Variations relatives mensuelles du prix du boisseau de maïs (Chicago) et du yen contre dollar (en %)



Source : IFS du FMI.

sont difficiles à établir dans la mesure où une libéralisation générale du secteur agricole pourrait largement modifier la répartition de la production mondiale, augmentant ici les quantités produites, les réduisant ailleurs, faisant même apparaître ou disparaître des pays producteurs. Cependant, même si la libéralisation commerciale aboutissait à une concentration plus forte de la production agricole dans un petit nombre de pays producteurs (par exemple, le groupe de Cairns -Australie, Nouvelle-Zélande, Canada...), ces derniers auraient un faible intérêt à réduire volontairement leur offre. Les possibilités de substitution à la consommation sont, à court terme, plus fortes que pour d'autres matières premières et l'offre peut s'accroître fortement à moyen terme. La probabilité qu'un cartel mondial d'une denrée agricole de base tire un

premières et de biens agroalimentaires pour envisager les coûts que pourrait induire une libéralisation complète de ces secteurs. Une étude statistique détaillée³ a notamment montré que la volatilité des prix des biens agricoles est tout à fait comparable à celle des prix des actifs financiers, et bien supérieure à celle des prix des biens manufacturés. Mais, si l'on peut facilement mettre en évidence l'instabilité des prix agricoles (cf. graphique), il est par contre difficile de conclure quant aux conséquences d'un processus de libéralisation sur celle-ci.

Si l'origine de l'instabilité est exogène (aléa climatique, par exemple), alors la libéralisation doit réduire l'instabilité des prix agricoles. Cela tient notamment au fait qu'avec un très grand marché unifié, un même choc aléatoire est beaucoup mieux absorbé. A l'inverse, lorsque l'origine de la distorsion est

2. J. Bhagwati, "The Capital Myth : The Difference between Trade in Widgets and Dollars", *Foreign Affairs* vol. 77, n°3, pp 7-12, May/June 1998 ; P. Krugman, "The Return of Depression Economics", *Foreign Affairs*, January/February 1999, pp 56-74.

3. T. Voituriez & F. Gérard, "Les arguments contre le libre-échange des capitaux sont-ils transposables aux marchés agricoles ? Les leçons d'une controverse", Document de travail pour le colloque *Agriculture et commerce international*, SFER/CEPII/INRA/INA/GDR E.F.I., 6 et 7 février 2001.

endogène (erreurs d'anticipation des agents, rigidité de la demande...), la libéralisation peut provoquer une montée de l'instabilité.

Quel que soit l'impact de la libéralisation des échanges agricoles, il est admis que les politiques actuelles, très interventionnistes, accentuent l'instabilité. Les grands pays producteurs très protégés, comme l'Union européenne, cherchant à stabiliser les prix sur leur marché intérieur, ce sont les quantités excédentaires (offertes ou demandées), fortement variables, qui se portent sur le marché mondial. Ces politiques reviennent ainsi à exporter de l'instabilité, au détriment de petits pays en développement qui ont libéralisé leur économie et qui sont importateurs de denrées agricoles⁴. La libéralisation des échanges supprimerait ce facteur d'instabilité. K. Anderson et R. Tyers⁵ estiment ainsi qu'un libre-échange intégral réduirait de façon significative la volatilité des prix agricoles : les fluctuations de prix se situeraient à un tiers de ce qu'elles sont avec ces politiques interventionnistes.

Qu'il existe d'autres sources de volatilité des prix agricoles n'est pas forcément un argument en faveur du maintien d'un certain niveau d'intervention : on ne voit pas en quoi des subventions à la production et des tarifs seraient des instruments adaptés à ce type de problème structurel ni, en tout cas, en quoi ils seraient supérieurs à des outils plus directs comme des organismes mondiaux de stabilisation. On pourrait dès lors imaginer une libéralisation des échanges agricoles dans les pays riches et des formes de contrôle dans les pays pauvres, schéma à l'image de ceux qui sont envisagés dans le domaine de la libéralisation financière mondiale.

■ QUALITÉ ET INNOCUITÉ DES PRODUITS

En 1986, la Banque mondiale a introduit une dimension qualitative dans le concept de sécurité alimentaire. Cette dimension est aujourd'hui devenue primordiale. Dans l'opinion courante (du moins jusqu'à récemment), la production locale est gage de qualité et d'innocuité ; à l'opposé, les produits étrangers inquiètent. Les lobbies agricoles justifient ainsi leur demande de protection par le fait que l'agriculture nationale serait garante de la qualité de l'alimentation. La succession d'"affaires européennes" (encéphalopathie spongiforme bovine, dioxine, peste porcine, fièvre aphteuse...) devrait écorner sérieusement ce sentiment.

Théoriquement, le libre-échange est très supérieur à un protectionnisme généralisé, dans le domaine agricole comme ailleurs : dans un monde concurrentiel et en situation d'information parfaite, il permet de diminuer le coût des biens d'une qualité particulière et d'accroître le nombre de variétés disponibles. En libre-échange, les consommateurs ont ainsi

accès à des produits plus conformes à ce qu'ils désirent ou peuvent acheter un plus grand nombre de variétés de produits. Cependant, l'existence de situations de concurrence ou d'information imparfaites peut conduire à des conclusions différentes⁶.

Pour illustrer la première situation, imaginons un pays en autarcie où un monopole approvisionne le marché local d'un bien d'une certaine qualité. Pour parvenir à cette qualité, le monopole doit fournir certaines dépenses en recherche-développement (R&D) qui représentent un coût fixe de production. Supposons maintenant que le marché s'ouvre : la concurrence augmente puisqu'une entreprise étrangère peut entrer en compétition avec la firme nationale. La pression concurrentielle est bénéfique pour l'économie en termes de prix à la consommation ; mais elle se traduit aussi, du fait de la diminution des marges bénéficiaires, par une baisse des dépenses en R&D et donc par une baisse de la qualité.

Pour illustrer la situation d'information imparfaite, imaginons le marché d'un bien d'expérience dont la qualité ne se révèle au consommateur qu'après l'acte de consommation. Si un producteur envisage de vendre une qualité élevée, il lui faut, pour être incité à ne pas tricher, un prix de vente supérieur à celui qui prévaudrait en cas d'information parfaite. La différence de prix, qui constitue une "rente d'information", est fonction décroissante des prix pratiqués sur les qualités faibles. Plus ces derniers prix sont bas, plus le producteur est incité à tricher : il peut produire une qualité faible, la vendre en la présentant comme une qualité élevée et réaliser immédiatement un profit important, quitte à ce que les consommateurs ne lui accordent plus à l'avenir la moindre confiance. En cas de bas prix pour les qualités faibles, il lui faut donc bénéficier d'une rente importante pour continuer de proposer effectivement des qualités élevées. Or la libéralisation commerciale peut permettre à un pays d'importer des qualités faibles à un prix réduit : si les producteurs locaux proposent eux des qualités élevées, alors ils ont tendance à augmenter leurs prix sur ces biens (accroissement de la rente d'information). La libéralisation peut alors avoir des conséquences ambiguës.

L'analyse économique permet ainsi de mettre en évidence de multiples situations où le passage de l'autarcie au libre-échange n'est pas intéressant pour une économie. Faut-il pour autant envisager des mesures protectionnistes au sens traditionnel du terme ? S. Donnenfeld et W. Mayer⁷ donnent une réponse à cette question en décrivant un secteur composé de nombreuses entreprises qui produisent et exportent différentes qualités d'un bien. Aucune entreprise n'a intérêt à accroître, seule, la qualité de son produit dès lors que la demande d'importation dépend de la qualité perçue, c'est à dire de la qualité moyenne de l'ensemble des biens fournis par toutes ces entreprises. Si le gouvernement est soucieux d'accroître la qualité des biens

4. Cf. T. Giordano, Y. Jadot, L. Tubiana & B. Vergriette, "Sécurité alimentaire, Etats et marchés internationaux", *Déméter 97/98 - Economies et stratégies agricoles* Armand Colin, Paris 1997.

5. K. Anderson & R. Tyers, "How Developing Countries Could Gain from Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round", in I. Goldin & O. Knudsen, *Libéralisation des échanges agricoles* OCDE, Paris, 1990.

6. On pourra lire sur ce sujet E. Gozlan & S. Marette, "Commerce international et incertitude sur la qualité des biens échangés", *Economie internationale*, n°81, 1^{er} trim. 2000, pp 43-63.

7. S. Donnenfeld & W. Mayer, "The Quality of Export Products and Optimal Trade Policy", *International Economic Review*, vol. 28, n°1, Feb. 1987, pp.159-74.

nationaux, il peut imposer une restriction volontaire à l'exportation qui incitera les producteurs à maximiser leur profit unitaire et donc la qualité des biens vendus⁸. Mais une solution préférable est un standard minimum de qualité : la restriction à l'exportation est un instrument qui n'a qu'un impact indirect sur l'objectif fixé et qui peut avoir des effets annexes négatifs (diminution des volumes exportés, coût de répartition des licences...).

Cette conclusion est celle à laquelle parviennent la plupart des analyses : la meilleure politique est la libéralisation (annulation des tarifs, quotas, subventions...) avec introduction parallèle de réglementations : label, certification d'origine, harmonisation des spécifications techniques, voire standard minimum de qualité. Ces outils réglementaires sont particulièrement adaptés dans le cas de biens de confiance, biens dont la qualité ne se révèle jamais au consommateur, ou seulement à long terme ; or ces biens sont nombreux dans le cas de l'agriculture. Les instruments protectionnistes classiques sont des instruments beaucoup plus coûteux.

■ QUELLES JUSTIFICATIONS POUR UN SOUTIEN DE L'AGRICULTURE ?

L'objectif de sécurité alimentaire est souvent invoqué pour justifier des politiques protectionnistes dans le secteur agricole. Or, au vu des arguments précités, de telles politiques s'avèrent peu adaptées, voire néfastes, pour assurer, tant la garantie des approvisionnements, que la stabilisation des prix mondiaux ou l'innocuité des produits. Sur ce dernier aspect, la mise en place de réglementations nationales et leur harmonisation au niveau international devraient être privilégiées.

Au-delà de la sécurité alimentaire, l'argument politique justifiant les subventions à la production et à l'exportation par la vocation exportatrice de l'agriculture européenne n'est pas légitime. Il n'est pas intéressant d'exporter lorsque cela coûte plus cher à une économie que cela ne lui rapporte. De ce point de vue la théorie économique est formelle : le bilan de ce type de subventions est négatif. Celles-ci se traduisent par un coût budgétaire ou par une hausse des prix pour les consommateurs.

De plus, ces subventions augmentent l'instabilité des marchés mondiaux et nuisent aux petites économies en développement. La justification la plus fondée d'un soutien à l'agriculture provient alors de la reconnaissance de la "multifonctionnalité" de cette activité. L'agriculture ne produit pas seulement des biens, elle produit aussi des services territoriaux et environnementaux. Comme le souligne L.-P. Mahé, l'entretien des paysages ruraux, la préservation des ressources et l'occupation des zones à handicaps naturels constituent des services de nature publique qui justifient clairement un financement du secteur agricole par la collectivité⁹. La demande collective pour les services territoriaux et environnementaux ne peut en effet être satisfaite dans le cadre d'une agriculture dont la rémunération proviendrait uniquement de la valorisation sur les marchés mondiaux des biens agricoles produits. Dès lors, les instruments à mettre en œuvre pour rémunérer ces services doivent être spécifiques et découplés de la rémunération des produits agricoles. Pour que l'activité agricole améliore le bien public environnemental, un système combinant des subventions et des rémunérations, mais aussi des pénalités décourageant les pollutions, doit alors être conçu, en prenant en compte, comme pour tout bien public, les avantages et les coûts sociaux qui y sont attachés¹⁰. Le bénéfice social retiré d'une amélioration du bien environnemental peut être évalué par des enquêtes sur ce que les individus sont prêts à payer pour ce bien ou par des mesures indirectes à partir de l'évolution des prix d'un marché influencé par ce bien (marché immobilier, location de gîtes ruraux...)¹¹.

Ceci plaide pour une poursuite de la rénovation de la PAC vers la mise en place de réglementations sur la qualité et vers la création d'instruments de soutien au revenu des agriculteurs découplés de l'offre de produits et attachés à des fonctions précisément définies. Cette évolution serait conforme aux règles fixées par l'Accord agricole de l'Uruguay round en matière de soutien et permettrait d'améliorer la position des négociateurs européens dans le cadre éventuel d'un nouveau cycle à l'OMC.

Antoine Bouët
bouet@cepii.fr

8. Le profit est généralement une fonction croissante de la qualité et de la valeur ajoutée unitaire.

9. L.-P. Mahé, "Comment négocier le modèle agricole à l'O.M.C. ?", *Le Monde*, 20 février 2001, p. VII. Voir aussi L.-P. Mahé & F. Ortalo-Magné, *Politique agricole : un modèle européen*, Presses de Sciences Po, 2001.

10. Sur ces points, voir D. Bureau & J.-C. Bureau, *Agriculture et négociations commerciales*, Rapport au Conseil d'Analyse Economique, La Documentation française, Paris, 1999.

11. Une étude récente dans le cas français met ainsi en évidence l'impact positif de l'existence de bocages, de cultures fruitières, de prairies, sur le prix de location de gîtes ruraux. Voir V. Richard, "La rémunération des effets externes de l'agriculture", *in* D. Bureau & J.-C. Bureau, *op. cit.*

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 1999
REDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION :
Lionel Fontagné
REDACTION EN CHEF :
Agnès Chevallier
Jean-Louis Guérin
Bronka Rzepkowski
CONCEPTION GRAPHIQUE :
Pierre Dusser
REALISATION :
Annick Hutteau
DIFFUSION
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)
France 301,74 F TTC (46 €TTC)
Europe 311,58 F TTC (47,50 €TTC)
DOM-TOM (HT, avion éco.)
308,30 F HT (47 €HT)
Autres pays (HT, avion éco.)
311,58 F HT (47,50 €HT)
Supl. avion rapide 5,25 F (0,80 €)
Adresser votre commande à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex
Tél. : 01 48 39 56 00.

Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepii.fr
ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD
1^{er} trimestre 2001
Mars 2001
Imp. ROBERT-PARIS
Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du
CEPII. Les opinions qui y sont
exprimées sont celles des auteurs.