

La régulation des marchés agricoles

*Bernard Bourget **

*Jean-Jacques Becker **

Une vingtaine d'experts internationaux se sont réunis en octobre 1990 à Paris, dans le cadre du club Denis Bergmann mis en place à l'initiative du Commissariat général du plan et avec l'appui du ministère de l'Agriculture et de la Forêt, afin de mener en toute « sérénité » une réflexion de fond sur la régulation des marchés agricoles. Il s'agissait ainsi de dépassionner le débat international sur la réforme des politiques agricoles en le recentrant sur des aspects plus techniques et objectifs ¹.

La réunion dont il est ici rendu compte était la première session du club d'experts en économie agricole internationale, appelé *club Denis Bergmann*, en hommage au grand économiste agricole français décédé en 1987.

Ce club a été constitué pour conduire une réflexion ouverte sur les questions agricoles, alimentaires et environnementales qui font l'objet de débats de grande ampleur sur la scène internationale.

Il est présidé par Claude Villain, inspecteur général des Finances, qui a été directeur général de l'Agriculture à la Commission des communautés européennes. Il réunit les experts français et étrangers, notamment européens et nord-américains, les plus réputés dans les domaines qu'il a choisi de traiter lors de ses sessions. La part prépondérante des spécialistes étrangers et la diversité de leurs origines (huit pays étaient représentés lors de la réunion d'octobre 1990) sont des facteurs essentiels de l'ouverture et de la richesse des débats du club.

** Bernard Bourget et Jean-Jacques Becker sont respectivement chef du service agricole et chargé de mission au Commissariat général du plan.*

1. Un document complet, reprenant les débats de manière plus exhaustive et comprenant en outre un ensemble de notes rédigées au cours de la phase de préparation de cette rencontre, est disponible auprès du Commissariat général du plan.

En consacrant à la régulation des marchés agricoles sa première session qui a eu lieu les 29 et 30 octobre 1990 à Paris, le club s'était fixé pour but d'examiner, de façon aussi objective que possible et en toute indépendance, ce thème qui fait l'objet de prises de positions tranchées et parfois dogmatiques dans des enceintes comme l'OCDE et le GATT.

Les débats ont porté en premier lieu sur le cadre d'analyse technique qu'il convenait de retenir pour examiner cette question. La plupart des experts ont souligné la pertinence de la théorie néoclassique, en particulier lorsque l'on considère ses développements récents, tout en mettant en garde contre une assimilation abusive de cette théorie à une apologie du libéralisme. Ainsi, si des actions publiques ciblées sur les « défaillances » de marché sont vraisemblablement nécessaires, il a été unanimement reconnu que les politiques agricoles actuellement mises en œuvre conduisent toutefois à une implication excessive de l'Etat au détriment des signaux du marché.

Certains experts ont suggéré des explications de nature plus politique, le mode de fonctionnement des institutions des pays développés facilitant l'action de groupes de pression tels que les organisations agricoles.

La discussion s'est ensuite orientée vers l'examen des spécificités de la production agricole par rapport aux autres activités économiques, de nature à expliquer un engagement public particulier, avant de revenir à l'analyse plus globale des objectifs pouvant être assignés au secteur agricole, puis à l'évaluation de l'efficacité des différents instruments de politique agricole.

Les spécificités du secteur agricole

Le secteur agricole est caractérisé par une grande instabilité de certains paramètres économiques fondamentaux :

- instabilités de prix, affectant négativement les décisions des agents, en particulier en raison de la difficulté d'effectuer de « bonnes anticipations » dans de telles circonstances ;
- instabilités de revenus des agriculteurs, les conduisant à prélever une prime de risque, dommageable du point de vue du bien-être collectif.

Sur cet aspect, on a pu identifier trois groupes de points de vue :

- pour certains experts, les instabilités sont inhérentes à toute activité économique et elles sont particulièrement importantes sur les marchés mondiaux agricoles du fait des politiques nationales déstabilisatrices. Celles-ci conduisent en effet à un cloisonnement des marchés nationaux, empêchant le lissage des fluctuations accidentelles. Une fois ces dernières éliminées, les agriculteurs évolueraient dans un monde moins instable et apprendraient à gérer un risque « normal » comme tout entrepreneur ;

— pour d'autres, les marchés agricoles possèdent des caractéristiques intrinsèques génératrices de fortes fluctuations, entre autres les inélasticités-prix de l'offre et de la demande. En l'absence de régulation publique, on assisterait à une évolution chaotique des prix, qui véhiculeraient un message inutilisable par les producteurs agricoles. Cette instabilité, associée à l'attitude d'aversion au risque des agriculteurs, conduirait à une mauvaise allocation de ressources dans le secteur et au prélèvement d'une prime de risque au détriment des consommateurs ;

— enfin, un dernier groupe estime qu'il est difficile d'anticiper le fonctionnement de marchés agricoles libres. La théorie prévoit certes des évolutions cycliques des prix et des productions résultant d'erreurs d'anticipations des agents (selon le schéma du Cobweb), mais les éléments empiriques dont nous disposons remontent à la période précédant la mise en place des politiques de stabilisation, au début des années trente. Or depuis, la quantité d'informations à la disposition des agents économiques (agriculteurs, firmes de négoce, ...) a considérablement augmenté et corrélativement la qualité des anticipations a dû s'améliorer sensiblement. Il est toutefois possible que le marché ne fournisse pas spontanément le niveau de stabilité socialement optimal.

En tout état de cause, il a été unanimement admis qu'une plus grande insertion de l'agriculture dans les échanges mondiaux, si elle limite l'impact des fluctuations accidentelles (dues à des incidents climatiques), augmente considérablement sa vulnérabilité aux chocs macroéconomiques (en particulier monétaires ou de taux de change), et que, de ce point de vue, une action régulatrice de l'Etat se justifie tout à fait.

Sur un autre registre, certains intervenants ont fait remarquer que la faible élasticité-revenu de la demande alimentaire poussait à la décroissance de la part de l'agriculture dans le PNB des pays développés. La forte croissance du progrès technique à l'intérieur du secteur conduirait ainsi à un ajustement des facteurs de production, en particulier de la main-d'œuvre, très coûteux sur le plan social en l'absence de politiques agricoles.

Les objectifs assignés à la politique agricole

Selon plusieurs experts, l'objectif premier assigné au secteur agricole est, comme pour tout secteur de l'économie, de contribuer à la croissance générale de l'économie, en mobilisant une quantité optimale de facteurs de production, tout en respectant les grands équilibres de la biosphère (croissance durable). Le commerce international joue un rôle essentiel dans ce processus, dans la mesure où il permet une allocation des ressources efficace d'un point de vue international en laissant s'exprimer les avantages comparatifs respectifs des différents pays.

Le rôle de la politique économique agricole est d'accompagner ce mouvement en fournissant ou en favorisant la production par le marché d'un certain nombre de

« biens publics » : recherche, formation, information, stabilité, ... Elle peut également viser un meilleur ajustement des structures de production, notamment en augmentant la mobilité des facteurs et en limitant les effets sociaux négatifs grâce à des mesures d'accompagnement.

L'objectif d'équité (redistribution des revenus) n'apparaît pas comme un objectif sectoriel et n'est donc pas du ressort de la politique agricole, mais relève d'une politique sociale ciblée sur les individus.

Dans le contexte mondial actuel, certains experts ont exprimé leur désaccord avec l'idée que l'objectif de sécurité alimentaire puisse être atteint de manière efficace par une politique d'autosuffisance alimentaire. De plus, poussée au bout de sa logique, cette dernière politique conduit à rejeter le commerce international et doit souvent être considérée comme un argument protectionniste.

Le groupe a également examiné les objectifs de protection de l'environnement et d'aménagement de l'espace rural. S'il a été unanimement admis que ces objectifs étaient légitimes, les experts ont également convenu qu'ils ne pourraient être atteints par la seule politique agricole (bien que celle-ci ne soit pas neutre à leur égard), mais qu'il fallait privilégier la mise en œuvre de mesures ciblées, souvent régionalement.

Les experts ont également souligné l'extrême difficulté à définir le meilleur compromis entre objectif d'efficacité et objectif d'entretien de l'espace rural au sens large et à mettre en œuvre des politiques ne faussant pas la concurrence à un niveau à la fois national et international.

Les instruments de la politique agricole

Les participants ont formulé quelques considérations générales devant présider à la conception des politiques agricoles, telles que :

- ne pas tenter d'atteindre plusieurs objectifs à l'aide du même instrument ;
- prévoir des mécanismes institutionnels permettant une révision périodique de la politique agricole, afin de l'adapter en permanence à un environnement économique en constante évolution ;
- retenir les instruments les moins vulnérables à des actions de détournement au profit d'intérêts particuliers.

En matière de politique économique sectorielle, l'attention des experts s'est surtout portée sur l'objectif de stabilisation des marchés agricoles. Le sentiment prévalait qu'il convenait à la fois de développer les institutions de marchés de couverture du risque (systèmes d'assurance, marchés à terme) et de maintenir des mécanismes publics de protection contre les fluctuations extrêmes.

Des quotas de production, associés à un système de prix garantis, permettent certes d'assurer une stabilisation des marchés sans entraîner de dérapage de l'offre. En revanche, ils conduisent à une augmentation des coûts de production, à la mise en place de barrières à l'entrée et à une immobilisation improductive de l'épargne nationale.

En matière d'environnement, la plupart des experts estiment qu'il convient de considérer les effets induits de la politique économique agricole et de compléter cette dernière par des mesures spécifiques, par exemple des aides en faveur des techniques propres ou douces respectant la nature, de l'extensification ou du gel des terres dans les zones fragiles. Selon d'autres intervenants, les techniques « propres » constitueront le standard futur, moyennant une réglementation du type pollueur/payeur, et des subventions à la mise en œuvre de techniques respectueuses de l'environnement deviendront sans objet dans ce nouveau contexte, le surcoût éventuel étant supporté par les consommateurs.

En matière d'aménagement rural a été souligné l'intérêt de la mise en œuvre d'aides découplées de la production, donc théoriquement sans effet sur les échanges internationaux.

De manière plus précise, la discussion a essentiellement porté sur le système des PEG (Production Entitlement Guarantees ²), sur lesquels les avis des experts sont restés divergents, essentiellement quant à la capacité de ce système à éviter de créer des distorsions sur les marchés agricoles.

Enfin, certains intervenants ont fait remarquer que cet objectif était justiciable d'une politique rurale, débordant a priori les aspects agricoles et devant présenter une grande cohérence en ce qui concerne ses composantes sectorielles.

Conclusion

Les débats ont permis d'embrasser l'ensemble de la problématique et de mettre ainsi en évidence sa complexité. Ceci étant, les nombreux problèmes particuliers qui ont été soulevés n'ont pas toujours pu être traités de manière suffisamment approfondie.

Ainsi l'existence de déséquilibres macroéconomiques (en matière d'emploi, de balance courante), susceptibles de se maintenir dans l'avenir, conduisent à relativiser les préceptes d'analyses qui ne pourraient trouver toute leur pertinence qu'en cas de retour à l'équilibre.

2. PEG : droit à produire.

L'antagonisme entre objectif d'efficacité stricte et objectifs de préservation de l'environnement ou d'aménagement du territoire a été souligné à maintes reprises ; on n'a en revanche pas pu proposer de méthode satisfaisante pour le résoudre, ni d'instruments suffisamment ciblés pour éviter tout effet pervers (à quoi ressemble une aide véritablement découplée de la production ?).

Ce dernier point a été jugé suffisamment important pour que le club d'experts l'examine de manière plus systématique lors de sa prochaine session, qui se tiendra les 23 et 24 septembre 1991 à Paris et sera donc consacrée aux relations entre l'agriculture et l'environnement.

Liste des experts ayant participé à la réunion du club, 29 et 30 octobre 1990

Président

C. Villain, ancien directeur général de l'Agriculture, Communautés européennes.

Experts

M.E. Abel, directeur de la société ABEL, DAFT, et EARLEY, Alexandria, Etats-Unis.

H. Ahrens, professeur à l'Université de Munich, RFA.

J.M. Boussard, directeur de recherches à l'Institut national de la recherche agronomique/économie et sociologie rurales, Ivry, France.

E. Bradley, professeur à l'Université de Wyoming, Laramie, Etats-Unis.

H. Buchholz, directeur de l'Institut de recherche sur les marchés agricoles, FAL, Braunschweig, RFA.

J.Y. Carfantan, professeur à l'Ecole supérieure d'agriculture d'Angers, France.

P. Chalmin, directeur du CREMMAP, Conservatoire national des Arts et Métiers, Paris, France.

J.P. Charvet, professeur à l'Université Paris X-Nanterre, France.

A. Chominot, professeur à l'Institut national agronomique Paris-Grignon, Paris, France.

J. de Hoogh, professeur à l'Université de Wageningen, Pays-Bas.

P.A. Jayet, directeur de recherches à l'Institut national de la recherche agronomique/économie et sociologie rurales, Grignon, France.

G. Lafay, directeur adjoint du Centre d'études prospectives et d'informations internationales, Paris, France.

L. Mahe, directeur de recherches à l'Institut national de la recherche agronomique/économie et sociologie rurales, Rennes, France.

A. Matthews, professeur au Trinity College, Dublin, Irlande.

G.H. Peters Professeur à l'université d'Oxford, Royaume-Uni

A. Revel, directeur adjoint de l'Ecole nationale du génie rural, des eaux et des forêts, Paris, France.

T. Roe, professeur à l'Université du Minnesota, St Paul, Etats-Unis.

R. Saint-Louis, professeur à l'Université Laval, Québec, Canada.

L. Salvatici, professeur à l'Université de Rome, Italie

R.L. Thompson Doyen de l'Université de Purdue, Lafayette, Etats-Unis.

K.J. Thomson, professeur à l'Université d'Aberdeen, Royaume-Uni.

C. Tio Saralegui, professeur à l'Ecole d'ingénieurs agronomes de Madrid, Espagne.

RÉSUMÉ :

Les conditions macroéconomiques d'une croissance soutenue en Amérique du Sud

Avec la crise de l'endettement qui éclate en 1982, la décennie quatre-vingt sera marquée pour les pays latino-américains par l'instabilité économique, la hausse des prix voire l'hyperinflation pour certains d'entre eux, ainsi que l'agitation sociale. Comme les politiques de stabilisation menées jusqu'à présent se sont surtout attachées au rétablissement de l'équilibre extérieur, des contraintes macroéconomiques continuent de peser sur un redressement durable de la croissance ; or celui-ci est impératif si l'on veut assurer une reprise de l'investissement dont le taux a parfois chuté de plus de 10 % au cours de la décennie passée et mettre en place une politique sociale. Cet article propose une réflexion sur les conditions du rétablissement de la croissance à court et à long terme : ceci passe dans un premier temps par la maîtrise de l'inflation et une meilleure répartition du poids budgétaire des ajustements ; dans un deuxième temps, la relance nécessitera une politique budgétaire qui assure la croissance de l'épargne publique ainsi que des mesures qui stimulent l'amélioration de la productivité. C'est à cette condition que les pays latino-américains pourront concilier les objectifs de politique sociale, croissance des exportations et maintien de l'épargne.

ABSTRACT

Macroeconomic Conditions for Restoring Sustainable Growth in Latin America

Due to the 1982 debt crisis, the eighties were for latin american countries a decade of economic instability and rampant inflation, even hyperinflation was experienced by some of them, and social unrest. Since the stabilization policies pursued emphasised external adjustment, macroeconomic constraints still persist and prevent from restoring sustainable growth ; but the economic recovery is a condition to restore confidence, to boost the investment rate that dropped of 10 % or more in some cases during the eighties, and also to implement any social policy. This paper discusses the conditions to redress economic growth both in the short and the long term : the first step is how to fight inflation, and how to allocate the budget burden of the adjustment successfully. Then the recovery needs a fiscal policy to raise public sector savings, and requires to boost the rate of productivity growth. These are the conditions of any strategy aimed at improving the living standards, raising exports and public sector savings.

**Winston Fritsch
Gustavo H.B. Franco**

RÉSUMÉ :

**Après la crise du Golfe,
le troisième choc pétrolier reste à venir**

Le bilan des réactions du marché pétrolier à la crise du Golfe est plutôt positif : le prix du baril est vite redescendu à 25\$ puis 20\$ en février 1991 ; les stocks stratégiques se sont révélés utiles pour limiter les hausses de prix en cas de baisse temporaire des capacités de production ; l'OPEP a pu fournir l'accroissement de production nécessaire. Mais des risques de tensions subsistent d'ici l'an 2000, analysés ici au niveau de la consommation mondiale de pétrole, de la production non-OPEP et des capacités de production de l'OPEP. L'accroissement démographique du Tiers-Monde va exercer une pression de plus en plus forte sur la demande qui atteindrait 75 à 80 Mbj en 2000, soit 10 à 15 Mbj de plus qu'en 1990. Or depuis 1985, la production hors-OPEP s'est ralentie surtout par absence de découvertes de gisements importants dans de nouvelles régions. Des scénarios à l'horizon 2000 montrent un risque de troisième choc pétrolier si les prix du baril restent bas, autour des 20\$, en début de période. Pour des raisons tant financières que politiques, il est peu probable que la production OPEP dépasse les 40 Mbj en 2000 ; il faut donc très vite parvenir à une hausse du prix du pétrole, puis au maintien de sa flexibilité à un niveau qui permette le développement de l'offre dans de nouvelles régions et qui freine la demande.

ABSTRACT

After the Gulf Crisis, Towards a Third Oil Shock ?

The reactions of the oil markets towards the Gulf crisis were rather positive : the prices slowed down rapidly to \$25/bbl and then to \$20/bbl in February 1991 ; precautionary stocks proved to be efficient to stop price increases when a temporary shortage in production capacity occurs ; OPEC succeeded in supplying the additional production required. But risks of tensions remain in the nineties, and are discussed here through the study of the world oil consumption, the non-OPEC production and the OPEC production capacities. The demographic growth in the third world is going to put an increased pressure on the demand that could reach 75 or 80 mbd in 2000, that's 10 or 15 mbd more than in 1990. Since 1985, non-OPEC production has stopped increasing, due to the lack of discoveries of important oil fields in new regions. Long term scenarios state a risk of a third oil shock if prices are to be kept at a quite low level, around \$20/bbl, at the beginning of the decade. For financial as well as political reasons, it is unlikely that OPEC production exceeds 40 mbd in 2000. It is thus very urgent to agree on an increase of the oil prices and then to keep it flexible enough at a level that boosts the production in new regions and that keeps the demand under control.

Patrick Criqui

RÉSUMÉ :

De la machine-outil à la mécatronique : les enjeux de la compétitivité

La machine-outil est l'un des secteurs industriels qui a connu des évolutions technologiques majeures depuis dix ans. La part des machines-outils à commande numérique représente ainsi 50 % des ventes de machines en 1989 contre 10 % en 1978. Cet article fait le point sur les mutations de la production mondiale depuis 1970, en analysant l'adaptation du secteur chez les trois principaux fournisseurs. L'Europe assure toujours 37 % de la production mondiale, reste le premier exportateur ainsi que le premier fournisseur de brevets. Ce résultat repose surtout sur l'industrie allemande, ainsi que sur la Suisse et l'Italie. Par contre, la position des Etats-Unis sur le marché mondial s'est nettement dégradée depuis 1980, et les importations couvrent 52 % de la demande nationale en 1989. Au Japon, la production se développe à partir de 1960 sous la pression d'un marché intérieur très exigeant ; en 1980, le Japon exporte déjà 50 % de sa production et se trouve en 1989 au rang de 2^e exportateur mondial. Actuellement, la concurrence joue sur la capacité à anticiper les évolutions technologiques et à savoir organiser la production dans les entreprises en fonction de ces nouveaux équipements. Selon certaines estimations, le taux de saturation du marché de la machine-outil à commande numérique serait atteint d'ici 15 ans.

ABSTRACT

From Machine-Tools to Mechatronics : the Challenge of Competitiveness

The machine-tool industry is one sector that has experienced major technological changes over the past ten years. Numerically controlled machine tools now account for 50 % of the sales of machines compared to 10 % in 1978. This paper addresses the changes in the world production since 1970, and the adjustment of the three major producers. Europe still accounts for 37 % of the world production and thus remains the first exporter as well as the first supplier of patents ; this is mainly due to the results of the german industry, and also to Italy and Switzerland. The US competitiveness on the world market has deeply worsened, imports accounting for 52 % of the domestic demand in 1989. The development of the japanese production has started in 1960 under pressure of a very demanding domestic market ; Japan exports 50 % of its production in 1980 and is the second world exporter in 1989. The competition now depends on the ability to anticipate technological changes and to adjust the production process to these new equipments. According to estimates, the market of numerically controlled machine tools would reach saturation in 1995.

Jean-Raphaël Chaponnière

RÉSUMÉ :

La conversion des industries de défense en URSS

La conversion des industries de défense a été annoncée par M. Gorbatchev lors de son discours à l'ONU en décembre 1988. Elle a alors soulevé beaucoup d'espoir vu la part importante de l'économie qui travaille pour la défense et parce que beaucoup croyait que le secteur militaire était nettement plus productif que les autres activités. Pourtant ce programme est aujourd'hui considéré comme un échec, un ensemble de mesures lourdes et coûteuses qui ont en réalité accru la désorganisation de l'économie. Cet article analyse donc les difficultés et les raisons de l'opposition rencontrée ; mais il présente aussi les causes économiques et militaires pour lesquelles ce programme sera nécessairement maintenu : le besoin d'améliorer la compétitivité et le niveau technologique de l'industrie de défense, le contrôle des dépenses imposé par la crise budgétaire, l'utilisation de ce secteur pour accélérer le passage à l'économie de marché. La conversion ne sera donc pas supprimée mais modifiée, pour accroître le rôle direct des entreprises et permettre la création de groupes industriels compétitifs. Réorientée, elle peut aider à la restructuration de l'appareil productif et à la modernisation de la culture technologique soviétique, mais à un horizon d'au moins dix ans.

ABSTRACT

The Reconversion of the USSR Defense Industry

The reconversion of the defense industry was announced in M. Gorbachev's statement made at the United Nations in december 1988. Due to the importance of the defense industry in the economy, this reform was welcomed since the military sector was supposed to be more competitive than the other sectors. But it is actually considered that the programme failed because of the bureaucratic and expensive measures it involved, that mainly increased the disorganization of the economy. This paper addresses the obstacles and the oppositions this reform faced ; but it also discusses the economic and military reasons that explain why this reform is unavoidable : to upgrade the competitiveness and the technological level of the defense industry ; to keep under control the budget deficit that is increasing ; to achieve the introduction of a market economy. The reconversion wont thus be canceled but will evolve, reinforcing the autonomy of enterprises and promoting the development of competitive industrial companies. If reoriented, it can boost the adjustment of the industry sector and the upgrading of the soviet technological level but within at least ten years.

GERSS

Nom et Prénom

Profession

Adresse

Localité

Code postal

Date

Toute commande d'ouvrages ou de numéros séparés de périodiques sera majorée d'une somme forfaitaire de 15 F TTC pour participation aux frais de facturation et de port. Cette mesure ne s'applique pas aux abonnements.

Visa et signature du preneur en charge de la dépense

bon de commande

désignation

nombre

total

**Économie Prospective
Internationale**

4 numéros par an

Le numéro, **75 F**

L'abonnement

France, **278 F** (9067/0)

Étranger, **355 F** (9376/9)

Supplément pour envoi
par avion, **54 F** (9576/1)

La lettre du CEPII

8 numéros par an

Le numéro, **28 F** (8066/7)

L'abonnement

France, **190 F** (9066/2)

Étranger, **220 F** (9366/1)

Supplément pour envoi
par avion, **27 F** (9566/4)

La **documentation** Française

124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers cedex
Téléphone (1) 48 39 56 00

Achévé d'imprimé sur les presses de l'imprimerie SPEI
34, avenue Charles-de-Gaulle - 54420 PULNOY
3^e trimestre 1991

Revue réalisée en édition électronique. Systèmes EDITO : La Documentation Française

