



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

## Contradictions de la politique agricole dans les pays industrialisés

Mr Albert Simantov

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Simantov Albert. Contradictions de la politique agricole dans les pays industrialisés. In: Économie rurale. N°101, 1974. pp. 3-13;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1974.2293>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1974\\_num\\_101\\_1\\_2293](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1974_num_101_1_2293)

---

Fichier pdf généré le 08/05/2018

## Abstract

Contradictions of agricultural policy - Having briefly recalled what have been so far the main constraints — economic, social and political — of agricultural policy, both at national and international level, this article identifies the contradictions of present policies and tries to give an answer to the questions arising when discussing the future of agriculture. The concepts of growth, of parity and of protection and questions such as : What is agriculture ? Who is a farmer ? are analysed. The article proceeds with the discussion of a policy framework for the 1980's which would insert agriculture on the one hand in a policy for the entire agri-business complex and on the other hand in a policy for resources development and conservation.

The article stresses also the need to develop a policy for all the under-privileged, irrespective of the professional group to which they belong.

## Résumé

Après avoir brièvement rappelé quelles ont été jusqu'ici les principales contraintes — d'ordre économique, social et politique — auxquelles est soumise une politique agricole, tant sur le plan national qu'international, l'auteur analyse les contradictions des politiques actuelles et essaie de répondre aux questions qui se posent lors de toute réflexion sur l'avenir de l'agriculture. Il s'agit des concepts de croissance, de parité et de protection, ainsi que des questions telles que : qu'est-ce que l'agriculture ? Qu'est-ce qu'un agriculteur ? Une ébauche de politique est finalement proposée pour les années à venir, en vue d'intégrer l'agriculture d'une part dans une politique concernant l'ensemble du complexe agro-alimentaire et, d'autre part, dans une politique tendant à l'exploitation et à la conservation des ressources. L'accent est mis également sur la nécessité d'une politique en faveur de toutes les personnes défavorisées, quel que soit le groupe professionnel auquel elles appartiennent (1).

# Les contradictions de la politique agricole dans les pays industrialisés

par A. SIMANTOV, directeur de l'Agriculture

à l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (O.C.D.E.)

Après avoir brièvement rappelé quelles ont été jusqu'ici les principales contraintes — d'ordre économique, social et politique — auxquelles est soumise une politique agricole, tant sur le plan national qu'international, l'auteur analyse les contradictions des politiques actuelles et essaie de répondre aux questions qui se posent lors de toute réflexion sur l'avenir de l'agriculture. Il s'agit des concepts de croissance, de parité et de protection, ainsi que des questions telles que : qu'est-ce que l'agriculture ? Qu'est-ce qu'un agriculteur ? Une ébauche de politique est finalement proposée pour les années à venir, en vue d'intégrer l'agriculture d'une part dans une politique concernant l'ensemble du complexe agro-alimentaire et, d'autre part, dans une politique tendant à l'exploitation et à la conservation des ressources. L'accent est mis également sur la nécessité d'une politique en faveur de toutes les personnes défavorisées, quel que soit le groupe professionnel auquel elles appartiennent (1).

## CONTRADICTIONS OF AGRICULTURAL POLICY

Having briefly recalled what have been so far the main constraints — economic, social and political — of agricultural policy, both at national and international level, this article identifies the contradictions of present policies and tries to give an answer to the questions arising when discussing the future of agriculture. The concepts of growth, of parity and of protection and questions such as : What is agriculture ? Who is a farmer ? are analysed. The article proceeds with the discussion of a policy framework for the 1980's which would insert agriculture on the one hand in a policy for the entire agri-business complex and on the other hand in a policy for resources development and conservation.

The article stresses also the need to develop a policy for all the under-privileged, irrespective of the professional group to which they belong.

## I. INTRODUCTION

Lorsque le profane entend parler de politique agricole, il a parfois l'impression d'entrer dans un monde où les concepts sont vagues et les faits mal connus, où la nature des problèmes n'est pas bien définie et où les objectifs aussi bien que les instruments de politique sont différents de ce qu'ils sont dans d'autres secteurs. L'économiste lui-même a parfois cette impression. Il n'est donc pas surprenant qu'il ne se contente pas d'essayer de mieux comprendre les faits et de préciser les divers concepts fondamentaux — qui se chargent souvent d'une nuance passionnelle — mais qu'il essaie aussi d'aller un peu plus loin et de mettre en doute les croyances acquises et tout ce qui peut sembler aujourd'hui être la « vérité pure et simple ».

Nous ne vivons pas seulement dans une période de croissance économique rapide avec toutes les conséquences qui en découlent pour l'économie, la population, les relations entre régions ou pays, mais aussi dans une période où cette croissance s'accompagne d'une rapide transformation de nos valeurs morales et matérielles et où les points de référence — que beaucoup auraient aimé ne pas voir changer — sont en évolution constante. Comme l'a dit Denis Bergmann : « Rester informés de ces changements est pour nous tous un puissant défi intellectuel » (2). Les politiques agricoles présentent donc un intérêt d'actualité et constituent un défi pour ceux auxquels les diri-

geants politiques demandent souvent un avis « impartial ».

Après avoir brièvement rappelé quelles ont été jusqu'ici les principales contraintes — d'ordre économique, social et politique — auxquelles est soumise une politique agricole, sur le plan tant national qu'international, nous nous efforcerons dans la présente communication d'identifier les problèmes auxquels nous devons, semble-t-il, faire face dans l'avenir. Ces problèmes ne consistent pas seulement à définir de nouvelles priorités pour la politique agricole, mais notamment à formuler de nouveaux concepts pour le secteur agricole.

Une question vient à l'esprit chaque fois que l'on examine la politique agricole : un tel examen peut-il porter simultanément sur des pays se trouvant à des niveaux différents de développement

(1) Le texte présenté ici est extrait de la communication de M. Simantov à la 15<sup>e</sup> Conférence internationale des économistes agricoles, tenue à Sao Paulo (Brésil), du 19 au 30 août 1973. La version anglaise sera publiée dans le compte-rendu de la Conférence.

Les vues exprimées dans ce texte sont celles de l'auteur ; elles ne correspondent pas nécessairement à celles de l'OCDE.

(2) BERGMANN (D.) : Whither French Agriculture — Document présenté lors de la réunion de la Gesellschaft für Wirtschafts und Sozialwissenschaften des Landbaues, à Stuttgart-Hohenheim, 1972. Document ronéo.

économique et social ? En ce qui concerne les principes fondamentaux, l'application semble devoir être universelle, mais lorsqu'on en vient à l'élaboration des politiques, une distinction s'impose.

De fait, les problèmes qui se posent aux pays moins développés sont à l'heure actuelle les plus graves et les plus importants. La croissance démographique rapide dans de nombreux pays en voie de développement entraîne un chômage important dans tous les secteurs de l'économie et oblige le secteur agricole à employer un nombre croissant de personnes. Cette nécessité pour l'agriculture de fournir un nombre croissant d'emplois découle aussi du fait que la voie choisie pour développer le secteur non agricole exige un fort coefficient de capital plutôt que de main-d'œuvre. Ces deux exemples — et on pourrait en citer bien d'autres — montrent que dans les pays en voie de développement, l'agriculture doit faire face à des problèmes bien différents de ceux qui se sont posés au secteur agricole dans les pays industrialisés, même lorsque ceux-ci en étaient encore aux premiers stades de leur développement.

Par ailleurs, les problèmes agricoles des pays développés et très industrialisés sont relativement peu importants et parfois même marginaux par rapport à l'ensemble des questions économiques qui se posent à nos sociétés. Mais pour les résoudre, il faut non seulement une volonté politique, mais aussi un effort intellectuel permettant de créer un cadre théorique réaliste et dynamique. C'est à ce résultat qu'il faut parvenir et si l'on trouve une solution satisfaisante, cela sera aussi extrêmement utile aux pays en voie de développement, dont certains vont arriver assez rapidement à un stade où l'élaboration de la politique agricole sera de plus en plus complexe. En outre, ces pays pourront tirer les leçons de certains des échecs subis par les pays industrialisés.

## CONTRAINTES EN MATIERE DE POLITIQUE AGRICOLE

A tel ou tel moment donné, la politique agricole — comme toute autre politique — est le résultat d'aspirations et d'intérêts divergents et parfois contradictoires. Cela est bien connu, mais on s'efforce souvent de justifier et de rationaliser les décisions prises ou les revendications émises ; ce faisant, on a toujours recours à des arguments qui correspondent à une évaluation de la situation, évaluation que l'on pense être objective. Il s'agit là des contraintes qui se trouvent à la base de toute décision de politique.

Ces contraintes sont généralement d'ordre économique, social et politique. Cette simple énumération donne probablement l'impression que les frontières entre l'économique, le social et le politique sont faciles à fixer. De fait, il est extrême-

ment difficile de distinguer ces trois éléments et, notamment l'économique et le social. N'a-t-on pas généralement tendance à appeler « sociaux » les problèmes des « économiquement faibles » ? N'est-il pas très souvent possible de résoudre les problèmes dits « sociaux » grâce à des mesures économiques ? Par ailleurs, lorsqu'un problème économique intéresse un nombre relativement important de personnes, il prend alors un caractère « politique ». Malgré ces corrélations, il est utile d'énumérer très brièvement quelles sont ces contraintes.

**Les contraintes économiques** sont bien connues, nous n'en ferons pas état ici.

## LES CONTRAINTES SOCIALES

Comme l'agriculture a été jusqu'ici dans la plupart des pays, non seulement une activité économique, mais aussi une condition sociale et un mode de vie, **les ajustements ont été lents** et certainement beaucoup trop lents par rapport aux exigences de rentabilité économique. Certes il n'est pas question de nier la très grande influence que la politique en général et la politique agricole en particulier ont exercée sur le rythme des ajustements dans le secteur agricole : l'expérience divergente des pays d'Europe dans la dernière moitié du dix-neuvième siècle en fournit bien la preuve (3).

Cependant la faible **mobilité** — géographique et professionnelle — est un trait caractéristique de la majeure partie de la communauté agricole depuis plusieurs décennies. Mais il faut reconnaître que lorsque les incitations ont été suffisamment fortes, la mobilité s'est sensiblement accrue. Ceci est évidemment dû à l'effet conjugué d'une activité économique soutenue et de la préparation psychologique et professionnelle des jeunes agriculteurs. Le rythme auquel la main-d'œuvre peut abandonner l'agriculture, bien que dépendant dans une large mesure de facteurs économiques, est une contrainte sociale pour les responsables politiques. De même, le nombre de personnes désireuses de rester dans l'agriculture joue un rôle important dans l'élaboration de la politique.

Une contrainte analogue mais agissant en sens inverse tient au fait que les jeunes ne sont guère désireux de travailler dans le secteur agricole. Il arrive souvent maintenant que les personnes désireuses de se consacrer à l'agriculture ne soient pas en nombre suffisant pour que l'on puisse maintenir une population agricole bien équilibrée (du point de vue des classes d'âge) et une organisation agricole fondée sur l'exploitation de « type familial », ce qui est souvent considéré comme un objectif politique par un grand nombre de gouvernements. En conséquence, le nombre des per-

(3) TRACY (M.) : « Agriculture in Western Europe Crisis and Adaptation since 1830 ». Londres : Jonathan Cape, 1964.

sonnes prêtes à quitter l'agriculture ou désireuses d'y rester, joue un rôle essentiel dans l'élaboration de la politique, étant entendu évidemment que cette politique peut à son tour influencer fortement sur ce nombre.

Ces questions nous amènent à envisager une autre contrainte sociale : la **répartition de la population** entre les diverses régions d'un pays. Si on les laissait agir librement, les forces économiques auraient tendance à favoriser la concentration de l'activité dans les régions qui bénéficient aussi de moyens de transport suffisants, de compétences appropriées en matière de gestion et qui se trouvent à proximité des grands centres de consommation... Ces forces économiques, même si leurs effets ont été compensés par tout un éventail de mesures visant à assurer une décentralisation industrielle et un développement régional, ont, dans presque tous les pays industrialisés, déjà créé un vide dans certaines régions rurales avec tous les inconvénients — bien connus — que cela comporte pour la population qui reste dans ces régions, pour le fonctionnement des services publics, pour la conservation des ressources naturelles... En outre, les dépenses sociales dans les régions urbaines en extension rapide sont loin d'être négligeables.

L'évolution actuelle, qu'elle soit d'ordre technologique ou structurel, présente une caractéristique commune, à savoir qu'elle ne touche pas dans des proportions égales tous les secteurs de l'agriculture ni tous les producteurs dans les divers secteurs. Cela aggrave le problème des **inégalités de revenus** qui caractérisent le secteur agricole (4). Il s'agit là de la contrainte sociale la plus importante dont doivent tenir compte les responsables politiques : c'est en même temps un élément économique fondamental et un facteur politique important. Il ne s'agit pas seulement d'une inégalité des revenus entre le secteur agricole et les autres secteurs, mais aussi d'inégalités au sein même du secteur agricole. Il arrive souvent que ces dernières soient plus importantes que les premières. Il est courant dans les pays industrialisés que le rapport entre la moyenne des revenus agricoles soit de 1 à 1,5 ou 2. Mais dans ces mêmes pays, la disparité moyenne entre les deux grands groupes agricoles — l'un numériquement important mais économiquement faible et l'autre numériquement faible mais économiquement important — est de 1 à 10 ou de 1 à 20. Les incidences sociales d'une telle situation sont évidentes, mais elles ne sauraient à elles seules déterminer le type de politique agricole à suivre ; cette politique dépendra également de la législation en vigueur dans le domaine de la fiscalité, du crédit, des successions, etc.

L'existence de ces disparités et les objectifs politiques qui en résultent ont amené à considérer

la notion de « parité », qui sera examinée plus loin. Il suffit, pour l'instant de dire que les revenus des agriculteurs et surtout leur désir de les voir s'améliorer dans une société pour qui, à tort ou à raison, la valeur sociale la plus importante est d'obtenir des revenus toujours plus élevés, rendent la population agricole particulièrement perméable à l'action politique.

## LES CONTRAINTES POLITIQUES

Tout groupe de personnes ayant des problèmes économiques, sociaux ou autres en commun est sollicité sur le plan politique. Cet intérêt est très souvent une réponse aux revendications présentées par ce groupe. L'agriculture ne fait pas exception à la règle du fait notamment que les agriculteurs représentent une force électorale importante. Il est vrai que dans les pays industrialisés, la population agricole diminue très rapidement, mais les agriculteurs continuent d'avoir de l'importance sur le plan électoral : il arrive souvent que la représentation des régions rurales au Parlement soit plus élevée proportionnellement au chiffre effectif de la population dans les diverses régions, et qu'un changement de majorité politique soit dû à de faibles variations du corps électoral.

Depuis longtemps, on a essayé de minimiser l'hétérogénéité du secteur agricole par des déclarations idéologiques ou d'ordre général qui servent souvent les intérêts de tel ou tel groupe d'agriculteurs. Or, on sait que les problèmes agricoles ne sont pas les mêmes pour tous les agriculteurs : les intérêts des producteurs de céréales et ceux des éleveurs sont contradictoires ; les intérêts de la petite exploitation ne coïncident pas avec ceux des exploitations de type industriel. Il arrive très souvent que les partis politiques s'efforcent de nos jours d'obtenir la sympathie et l'appui d'un groupe particulier d'agriculteurs. Dans l'ensemble, on considérerait jusqu'à une date récente que les agriculteurs constituaient un groupe électoral stable, conservateur plutôt que radical : cette situation est en train de se modifier et on peut constater parfois une tendance au radicalisme dans le mouvement paysan.

---

(4) Il faut faire preuve d'une grande prudence lorsqu'on calcule les revenus agricoles et notamment les revenus agricoles moyens. La proportion du revenu total des ménages d'agriculteurs obtenue en dehors du secteur agricole revêt une importance croissante. C'est ainsi qu'au Japon, 58,5 % des personnes vivant dans des exploitations avaient en 1972 un emploi principal en dehors du secteur agricole ; dans la République fédérale d'Allemagne, les agriculteurs ayant des exploitations de moins de 15 hectares (environ les 3/4 du nombre total des exploitations) ont en 1970 tiré la moitié environ de leur revenu total de sources non agricoles ; au cours des dernières années, aux Etats-Unis, les revenus non agricoles des agriculteurs ont déjà dépassé les revenus qu'ils tirent de l'agriculture.

Qu'ils estiment les agriculteurs conservateurs ou radicaux, les responsables politiques s'efforceront sans doute de mettre au point des programmes qui tiennent compte autant que possible de ce qu'ils pensent être les aspirations de l'électorat paysan. Et c'est dans ce contexte que divers concepts ont été élaborés et certains objectifs de politique déterminés : parité, exploitation familiale, réformes de structure, protection contre la concurrence étrangère.

La notion de « parité » éveille des résonances profondes dans la population agricole, mais il est paradoxal de constater que si cette idée est solidement enracinée dans l'esprit de tous, elle est par contre mal définie et ambiguë. L'origine de cette notion tient à ce que l'on croit que la population agricole est en retard sur celle des autres secteurs et qu'elle ne bénéficie pas suffisamment des avantages de la croissance. Cette notion a été conçue de diverses manières : parité des prix, parité des revenus, égalité des chances.

Mais même ces notions partielles ne sont pas bien définies. En ce qui concerne les prix, la parité peut signifier que les prix agricoles doivent suivre la même évolution que les prix non agricoles quel que soit le niveau de productivité atteint dans les divers secteurs ; elle pourrait signifier aussi que les prix agricoles doivent être liés aux prix auxquels les agriculteurs se procurent les facteurs de production dont ils ont besoin. La période de référence donne toujours lieu dans ces cas à de vives controverses.

La même remarque vaut pour la parité des revenus. La notion de parité des revenus s'applique à la moyenne statistique du secteur agricole et à celle de l'ensemble de l'économie. On fait largement appel à cette notion dans le débat actuel sur les problèmes de l'agriculture. Mais comme on admet de plus en plus que la moyenne statistique pour l'agriculture ne reflète par la situation réelle, la notion de parité peut aussi s'appliquer aux différents groupes d'agriculteurs : parité entre le gros exploitant et l'entrepreneur industriel et parité entre le petit agriculteur et le salarié de niveau moyen dans les autres secteurs. Mais doit-on comparer l'agriculteur au seul salarié ? Et ceux qui travaillent en dehors du secteur agricole sont loin de constituer un groupe homogène : le travailleur de l'industrie textile gagne-t-il autant que celui qui est employé dans l'industrie électronique ?

L'égalité des chances est une notion plus vague, mais elle traduit mieux que les précédentes ce qui fait défaut à l'agriculture : on estime généralement qu'en plus d'avantages matériels directs, les agriculteurs ont besoin d'une meilleure éducation et d'une meilleure préparation qui leur permettent de profiter des possibilités offertes par l'économie et par la société en général.

L'expression « exploitation familiale » est très utilisée mais toutes les tentatives visant à donner à cette notion une signification précise ont le plus souvent été vaines. On estime généralement qu'une exploitation familiale doit être une unité indépendante qui n'emploie guère que les membres de la famille et qui compte surtout sur ses propres capitaux, le propriétaire de l'exploitation étant son seul maître. C'était là l'organisation agricole traditionnelle il y a une génération ou deux encore, et c'est celle à laquelle de nombreux hommes politiques restent attachés. On s'efforce, sous la poussée des événements économiques d'élargir cette notion pour admettre que ce qui caractérise l'exploitation familiale, c'est qu'elle est gérée par une seule famille. De toute façon, quelle que soit la définition retenue, le but devrait être, selon ses partisans, de permettre à la structure de l'agriculture d'évoluer moins que cela n'aurait été probablement le cas si on avait laissé agir librement les forces économiques. La plupart des dirigeants politiques semblent être attachés à cette idée.

Associée à la notion d'exploitation familiale, la notion de **réforme de structure en agriculture** vise à humaniser la transition et à aider les exploitations, qui autrement disparaîtraient sous la poussée des forces économiques, à devenir viables. Les hommes politiques adoptent une telle ligne de conduite sous la pression des personnes directement intéressées, mais rares sont ceux qui semblent s'apercevoir que les programmes de réforme de structure, quelle qu'ait été leur portée, sont toujours en retard sur ce qu'exige l'évolution future. Tout ceci fait que les politiques au lieu de précéder l'évolution ne font au mieux que la suivre.

Une autre contrainte politique qui découle de toutes les autres est le besoin de **protection de l'agriculture nationale** contre la concurrence étrangère. Dans un monde qui depuis 25 ans s'est engagé dans le libre-échange, la principale exception à la règle a été l'agriculture. Les gouvernements ont préconisé avec succès le système du libre-échange pour améliorer la rentabilité économique et le bien-être général, mais les conditions dans lesquelles s'effectue l'activité agricole varient tellement d'un pays à l'autre qu'il n'est guère de gouvernement qui puisse envisager le libre-échange pour tous les produits agricoles. Même les pays qui sont le plus favorables au libre-échange adoptent une attitude très restrictive quand il s'agit de denrées qui sont produites chez eux par des agriculteurs éprouvant le besoin d'être protégés.

Il s'agit là de la dimension internationale du problème agricole. De même que pour les incidences intérieures du problème agricole, les incidences internationales présentent des aspects économiques, sociaux et politiques. Ce que l'on a dit précédemment au sujet de l'instabilité du marché

national est plus vrai encore du marché international et, vu l'existence de divers arrangements préférentiels, le marché résiduel connaît l'instabilité la plus grave. L'application de restrictions à l'importation et la pression exercée par une offre abondante de produits agricoles ont renforcé la concurrence sur les marchés d'exportation, ce qui, à son tour, a entraîné l'introduction et l'intensification des subventions à l'exportation, et il a fallu appliquer de nouvelles restrictions à l'importation pour lutter contre le dumping. Dans la période plus récente c'est l'inverse qui a été constaté avec l'introduction de restrictions à l'exportation. Le résultat c'est que le marché international est le reflet collectif de l'inadaptation des politiques intérieures de tous les pays, développés ou en voie de développement, petits ou grands.

Comme l'a fait observer John Schnittker, « l'expérience montre que les efforts déployés sur le plan international n'ont guère d'influence sur les politiques et les programmes agricoles qui sont dus à l'intervention de puissantes forces politiques nationales. La prise de décisions en matière de politique agricole obéit surtout à des considérations de politique intérieure et non aux intérêts internationaux » (5). Toutefois, l'opinion publique est très sensible à ces questions et les divergences sont grandes entre ceux qui pensent que la liberté du commerce permettra l'accroissement des échanges et l'amélioration des conditions

dans lesquelles ils s'effectuent et ceux qui sont favorables à la démarche contraire : améliorer d'abord les conditions dans lesquelles s'effectuent les échanges grâce à toutes sortes d'arrangements et s'occuper ensuite de libéraliser et de mieux organiser les courants des échanges. Ces points de vue dominant le présent débat et tout le monde désire justifier rationnellement sa propre attitude, alors que l'on sait que ces attitudes sont dictées — indépendamment de toute considération théorique — par les intérêts économiques en présence. L'agressivité des uns engendre la rigidité des autres ce qui à son tour provoque une agressivité accrue.

Cet exposé des contraintes d'ordre politique serait incomplet si l'on omettait de parler des **besoins des pays en voie de développement**. Pour promouvoir et financer leur développement, certains de ces pays peuvent avoir temporairement besoin d'une aide alimentaire ; la plupart d'entre eux ont cependant besoin d'exporter des quantités accrues de produits agricoles qui font concurrence soit directement soit indirectement à la production agricole des pays industrialisés. Ce facteur essentiel est pris en considération par les dirigeants politiques, mais il faut espérer que sous la pression de l'opinion publique, on tiendra davantage compte des intérêts des pays en voie de développement lors de l'élaboration des politiques agricoles dans les pays industrialisés.

## I - PRINCIPALES CONTRADICTIONS DANS LES POLITIQUES AGRICOLES ACTUELLES ET PROBLEMES FUTURS

Les contraintes mentionnées dans les paragraphes précédents ont déterminé les politiques agricoles notamment au cours des quarante dernières années, mais ce n'est que progressivement que l'on a remarqué et analysé les contradictions qu'elles renferment. On est parfois surpris de constater combien il faut de temps — même aux économistes — pour analyser les éléments fondamentaux d'une situation, et à plus forte raison pour étudier les conséquences des politiques préconisées ou appliquées. Il est vrai qu'on ne peut évaluer une politique que par rapport aux buts recherchés et compte tenu d'une série de critères qui reflètent l'ensemble des valeurs morales et matérielles des sociétés à un moment donné. Comme celles-ci se modifient sous l'influence des changements économiques et culturels, les politiques agricoles — comme tous les autres aspects de la vie économique et sociale — sont analysées à l'aide d'un ensemble de critères en constante

évolution. En outre, les politiques sont lentes à se développer ou à se modifier même si, sous la poussée des événements économiques, un tel changement est nécessaire, d'où une autre anomalie dans l'évaluation des politiques : au moment où elles sont analysées et évaluées, l'objectif qu'elles visaient à atteindre ne présente plus d'intérêt et les buts de la société sont placés à un autre niveau. On pourrait donc dire que dès qu'un gouvernement décide d'une politique, il serait peut-être bon d'envisager en même temps de charger une commission d'essayer de prévoir l'évolution et de proposer les changements de politique correspondants. On reconnaîtrait ainsi la rapidité avec laquelle les changements se produisent dans nos sociétés et nos économies.

(5) SCHNITTKER (J.) : Déclaration faite devant la Sous-commission de la politique économique extérieure de la Commission économique mixte du Congrès des Etats-Unis, Washington D.C., mars 1970. (Ronéo).

## (a) PRINCIPALES CONTRADICTIONS DANS LES POLITIQUES ACTUELLES

Les principales contradictions que l'on relève dans les politiques agricoles actuelles ne sont pas toujours dues à la mauvaise formulation de ces politiques au départ, mais à l'incapacité à les modifier du moins au rythme auquel se transforment les conditions économiques et sociales. Les faits changent plus rapidement que les idées et les idées plus rapidement que les institutions : il y a un décalage grandissant dans de nombreux pays et dans de nombreux secteurs entre le type de problème à résoudre et la politique utilisée à cet effet. Comme l'a récemment dit Joseph Klatzmann, « il semble bien.. que les politiques agricoles de presque tous les pays soient en grande partie fondées sur des idées fausses relatives aux faits et mécanismes, des contradictions et des illusions » (6).

A l'heure actuelle, les principales contradictions apparaissent notamment dans deux domaines : soutien des prix et stabilité des marchés, d'une part, soutien des revenus et réforme de structure, d'autre part. Ces deux domaines ont un élément en commun, à savoir le souci qu'ont les gouvernements — pour répondre aux aspirations légitimes des agriculteurs — de protéger les revenus agricoles. Ils montrent cependant qu'en l'état actuel, les politiques agricoles sont dictées plus par des considérations à court terme que par des considérations à long terme. En outre, comme l'a dit courageusement Don Paarlberg : « Les programmes agricoles sont ceux des gros agriculteurs, ils sont établis par eux et à leur profit » (7).

**Le soutien des prix et la stabilité des marchés.** Malgré l'importance croissante des diverses formes d'aide sociale accordée à la communauté agricole, le soutien des prix continue d'absorber la plus grosse part des dépenses publiques affectées au secteur agricole. A ces dépenses publiques, il faut ajouter la part payée directement par le consommateur car les prix payés par les consommateurs, même s'ils sont calculés au départ de l'exploitation, sont très souvent sensiblement plus élevés que ceux qui sont pratiqués sur les marchés internationaux.

Dans les divers calculs effectués pour évaluer le niveau du soutien à l'agriculture, on compare généralement les prix intérieurs aux cours mondiaux. Cette méthode suppose que les cours mondiaux sont toujours une référence satisfaisante et qu'ils reflètent les conditions économiques réelles. Or, en l'absence d'un soutien national, l'ajustement des politiques de production et des politiques commerciales entraînerait nécessairement une hausse du niveau des cours mondiaux que nous avons connu pendant plusieurs années. En conséquence, toute comparaison rigou-

reuse entre les prix intérieurs et les prix mondiaux amène à surestimer le niveau réel du soutien.

A l'exception de phénomènes de courte durée, comme ceux des derniers mois, la situation de l'offre dans les pays industrialisés est passée progressivement d'une pénurie relative à un excédent relatif et ce changement a eu pour effet de freiner les nouvelles hausses de prix. Toutefois, l'impossibilité politique où se trouvaient les gouvernements de baisser certains prix agricoles vu les conséquences fâcheuses qui en auraient découlé pour les revenus des agriculteurs, ont amené les prix à un niveau où ils n'étaient plus susceptibles d'assurer à eux seuls l'équilibre de l'offre et de la demande. Plus récemment, les restrictions mises à l'exportation de certains produits agricoles afin d'empêcher une augmentation importante des prix intérieurs, réduisent elles aussi le rôle des prix comme facteur essentiel d'orientation de la production. Les conséquences de ces situations sur le plan national et international sont bien connues.

Certains soutiennent que la libre intervention des forces du marché équilibrerait l'offre et la demande et transférerait les ressources — tant humaines que matérielles — d'un secteur à faible productivité (et donc incapable de produire des revenus suffisants) à un autre où les perspectives sont meilleures. Les prix joueraient donc un double rôle : orienter l'activité économique et assurer des revenus satisfaisants. Tant que la production agricole est déficitaire, on peut facilement poursuivre ce double objectif par une politique des prix. Mais il est bien connu que le problème à long terme est l'existence d'un potentiel de production dépassant la demande solvable. Il conviendrait par conséquent d'établir une nette distinction entre l'orientation de la production et le soutien des revenus agricoles. Par ailleurs, le système actuel, quelle que soit la situation du marché, n'est pas favorable à la réalisation de l'objectif social qui consiste à réduire les inégalités de revenus : dans certains cas, il les accroît même effectivement. Et le plus extraordinaire, c'est qu'il ait fallu tant de temps pour qu'on s'en rende compte.

**Le soutien des revenus et la réforme de structure** est un autre domaine où l'on relève des contradictions. On a dit précédemment que la plupart des gouvernements semblaient résolus à promouvoir une réforme des structures agricoles, bien qu'il soit difficile de dire avec précision ce qu'on entend par « structures agricoles » et par « réforme ». Dans certains milieux, on estime que

(6) KLATZMANN (J.) : « Les politiques agricoles : idées fausses et illusions », Paris, PUF, 1972. Voir également à cet égard, COCHRANE (W.W.) : « Farm Prices : Myth and Reality », University of Minnesota Press, 1958.

(7) Don PAARLBERG : Déclaration faite au Trade Policy Research Centre à Londres, février 1972.

la réforme de structure devrait conduire à la disparition d'un grand nombre d'exploitations — d'une façon très humaine, bien sûr — et à la concentration progressive de la production dans les exploitations qui sont et peuvent rester économiquement rentables. Pour d'autres, la réforme de structure devrait avoir pour résultat d'assurer à un nombre sensiblement plus grand d'exploitations un niveau satisfaisant de viabilité. De fait, les politiques actuelles visent ces deux objectifs à la fois. Dans ces deux conceptions, le but est de réduire l'hétérogénéité du secteur agricole. L'agriculture à temps partiel peut offrir une troisième solution : certaines exploitations ne peuvent s'agrandir en raison du prix prohibitif des terres ou ne peuvent pas augmenter leur chiffre d'affaires en raison des investissements importants requis, mais pourraient se procurer des revenus satisfaisants si l'exploitant, outre l'agriculture, avait un autre emploi ; il conserverait ainsi ses biens fonciers et éviterait certains des inconvénients de la vie urbaine.

La contradiction que l'on observe dans les pays industrialisés est due au fait que les exploitations dont la structure a été améliorée ont — à un niveau de prix égal — un potentiel de production beaucoup plus important qu'avant leur amélioration : une diminution de la population agricole n'entraîne pas nécessairement une baisse de la production agricole. Vu l'impossibilité — et probablement l'inopportunité — de faire baisser certains prix, les réformes de structure, si l'on voulait qu'elles aient une certaine portée, aggraveraient la situation excédentaire de l'offre, comme elles le font déjà dans quelques cas.

**Diverses tentatives ont été faites pour surmonter ces contradictions, mais sans grand succès jusqu'ici.** On a eu recours à toutes sortes de programmes associant les limitations volontaires ou obligatoires de la production à une action sur les prix (hausse et baisse des prix), mais rien n'indique que l'une quelconque de ces formules soit meilleure que l'autre. Les gouvernements allient la fermeté à la douceur, mais ils s'engagent dans des politiques interventionnistes, de plus en plus actives. Est-ce que cette intervention croissante des pouvoirs publics dans le secteur agricole accélère ou ralentit le rythme des changements ? Il semble que les deux soient vrais comme de nombreux exemples permettent de le constater.

La controverse tient au fait que souvent, les politiques se prêtent mal à la réalisation des buts indiqués. Par exemple, comment peut-on répondre clairement de nos jours à des questions simples du genre de celles-ci : qui doit bénéficier d'un soutien ? Quel est le rôle de l'agriculture dans la société ? Sommes-nous sûrs que le soutien en général, et le soutien des prix en particulier, tels

qu'ils sont pratiqués aujourd'hui, permettent d'assurer des revenus satisfaisants à ceux que le législateur désire aider ?

En conséquence, avant d'énumérer les critères à partir desquels devraient être élaborées les politiques agricoles, il serait utile d'essayer de répondre à ces questions et à d'autres qui s'y rapportent. Certaines de ces questions portent sur des problèmes qui sortent du cadre de l'agriculture, mais elles dictent le genre d'attitude que les gouvernements et l'opinion publique adoptent, ou devraient adopter, vis-à-vis de l'agriculture.

## **(b) PROBLEMES FUTURS**

**Le concept de croissance.** Pendant la période d'après-guerre, les politiques de tous les pays industrialisés ont notamment visé à assurer le plein emploi et cet objectif a été réalisé dans une large mesure : la majeure partie de la population active actuelle de ces pays n'a jamais connu de période prolongée de chômage et c'est probablement la première fois que cela arrive dans l'histoire économique moderne. Cette situation de plein emploi est le résultat d'une croissance rapide et soutenue de l'économie, croissance d'une ampleur jamais atteinte dans le passé. Obtenir le maximum de croissance économique durable est donc devenu pour tous les pays l'objectif principal : même après avoir dû prendre des mesures restrictives pour contenir le rythme de la croissance en raison de ses effets secondaires indésirables (hausses rapides des coûts et des prix ou déséquilibre des paiements extérieurs, par exemple), les gouvernements étaient obligés, sous la pression de l'opinion publique, de revenir à une politique favorable à la croissance même si une telle décision devait conduire à des mesures draconiennes comme une modification de la parité de la monnaie nationale.

Or, la croissance a aussi des effets négatifs en raison des efforts qu'elle impose à tous — individus et sociétés — pour s'adapter constamment à l'évolution de la situation. Telles sont les conditions dans lesquelles se trouvait le secteur agricole ces trente dernières années, et l'on sait qu'elles ont été favorables aux forts mais beaucoup moins aux faibles. Il n'y a pas d'autre choix que de se développer et s'améliorer, ou régresser : la stabilité n'est plus possible.

A ces efforts personnels s'en ajoutent d'autres sur le plan social de sorte que ces dernières années, bien des gens ont découvert la « qualité de la vie » et que de nombreux autres ont pris conscience des conséquences qu'une croissance rapide risque d'avoir sur les ressources naturelles disponibles. Certains préconisent même la « croissance zéro » sans toutefois donner à cette notion un contenu précis. Le débat est ouvert à ce sujet et, quelles qu'en soient les conclusions, l'agricul-

ture devra tenir compte de l'attitude générale qui en découlera à l'égard de la croissance.

On a de la peine à imaginer comment nos sociétés pourraient réaliser leurs objectifs sociaux (le plus important du point de vue politique étant la réduction des inégalités de revenus grâce à une redistribution constante des revenus personnels), et s'efforcer de protéger l'environnement, sans maintenir un taux élevé de croissance économique. La redistribution des revenus sans croissance devient extrêmement difficile du point de vue tant économique que politique ; et c'est en mettant au point de nouvelles technologies et non en réduisant le taux d'activité économique que l'on pourra lutter contre la pollution et les autres nuisances. En outre, les technologies nouvelles fourniront sans doute de nouvelles sources de matières premières ou permettront une utilisation plus économique des ressources connues, évitant ainsi les dangers prévus par certains spécialistes.

De fait, les critiques formulées à l'encontre de la « société de consommation » visent notamment la consommation croissante de biens matériels, mais tout le monde s'accorde à reconnaître que la « consommation » des services sociaux est assez faible (dans les secteurs de l'enseignement, général ou professionnel, de la santé...) car les services disponibles sont insuffisants. Mais comment serait-il possible d'accroître l'offre de ces services, sinon en libérant des ressources dans d'autres activités économiques (agriculture, industrie, commerce...) ? Cela signifie que, même si l'on freinait la consommation des biens matériels, les secteurs qui les produisent n'en seraient pas moins dans l'obligation d'améliorer leur efficacité.

Les pays qui pâtissent le plus des nuisances industrielles et qui ont des ressources naturelles peu abondantes envisagent, pour le reste de la présente décennie du moins, de maintenir une croissance rapide. En outre, toute tentative visant à freiner les taux de croissance exige une entente internationale, car aucun pays ne serait probablement disposé à agir dans ce sens s'il n'avait pas l'assurance que les autres feront de même.

Cela signifie que l'agriculture continuera sans doute d'être obligée de se rationaliser, de se développer et de contribuer à la croissance : la rentabilité économique continuera d'être le facteur essentiel. Mais cela signifie aussi que les préoccupations concernant l'environnement, la qualité de la vie, la qualité de l'alimentation donneront sans doute une autre dimension au rôle de l'agriculture, en dehors de son rôle traditionnel qui consiste à fournir des denrées alimentaires et de la main-d'œuvre et même du capital aux autres secteurs, risque d'avoir à assurer la protection du paysage et des ressources naturelles, sols et eaux en particulier. Il est difficile de prévoir quelles en seront les incidences sur la politique agricole car

il faudra probablement dissocier la production des denrées alimentaires et la protection de l'environnement.

### Qu'est-ce que l'Agriculture ?

Dans les pays dont l'économie est encore peu développée, la communauté rurale ne se contente pas de produire des denrées alimentaires et d'autres produits agricoles, mais elle fournit aussi la plupart des facteurs de production agricole et elle transforme la plupart des produits ; une partie importante de la commercialisation incombe aussi au secteur agricole. A la suite de l'industrialisation, l'agriculture n'a guère conservé que son rôle de producteur, rôle qui commence et s'achève au niveau de l'exploitation. Les agriculteurs et les gouvernements semblent être d'accord sur ce point et le principal objectif des politiques agricoles est l'agriculture prise dans ce sens étroit. Valeur ajoutée par l'agriculture, productivité du secteur agricole, revenus agricoles par exploitant, tous ces éléments sont conçus à partir de cette interprétation étroite.

La question se pose de savoir si cette définition étroite de l'agriculture est exacte et a un sens. Nous assistons à une intégration croissante de l'agriculture dans le sens tant horizontal que vertical et l'agriculteur devient l'un des éléments de la chaîne alimentaire. Dans quelle mesure est-il possible ou souhaitable d'isoler un seul élément de cette chaîne et d'élaborer une politique adaptée à ses besoins comme si l'agriculture pouvait agir indépendamment des autres branches du complexe agri-industriel ? Nous observons une participation croissante des entreprises de transformation et de distribution à la production de denrées alimentaires et pour ces entreprises, les produits alimentaires ne constituent qu'une branche de production parmi d'autres. Tout porte à croire que cette tendance persistera malgré les dispositions législatives qui pourraient être appliquées dans certains cas pour s'opposer à une telle évolution. Il est donc probable que l'agriculture deviendra partie intégrante et indissociable du complexe alimentaire — que celui-ci soit contrôlé par les coopératives agricoles ou par des intérêts extérieurs à la communauté agricole. En conséquence la politique des pouvoirs publics doit viser l'ensemble du complexe agri-industriel et non pas seulement la production de la matière première (8). Le règlement de problèmes comme

(8) MALASSIS (L.), BOURDON (M.) : Un modèle de développement agricole intégré. « Economies et Sociétés », tome IV, n° 2, 1970, pages 361-378. Dans cet article, on peut lire ceci : « ... les économies alimentaires des sociétés industrielles sont à dominante non agricole. En d'autres termes, l'analyse de l'économie alimentaire dans les nations avancées doit se faire en terme de complexe agri-industriel. C'est finalement ce complexe qui contribue à la satisfaction des besoins alimentaires de la nation, et, de toute évidence, l'agriculture n'y joue pas le rôle principal ».

ceux de l'équilibre entre l'offre et la demande, de la diffusion de la technologie et du contrôle de la qualité pourrait être grandement facilité mais en même temps, la participation accrue des sociétés multinationales à la production et à la commercialisation des produits agricoles risque de donner une nouvelle dimension au problème agricole, les relations commerciales internationales acquérant ainsi une nouvelle caractéristique.

### Qu'est-ce qu'un agriculteur ?

On voit d'après ce qui précède combien il est difficile de dire ce que l'on entend par « agriculteur ». A l'heure actuelle, la majeure partie de ceux qui s'occupent de la production de produits alimentaires sont des agriculteurs au sens traditionnel du mot, et l'agriculture constitue pour eux leur seul ou leur principal emploi. Continuera-t-il d'en être ainsi pendant longtemps ? Cela est douteux. Dans de nombreux pays, l'agriculteur de type traditionnel fait de plus en plus place à l'agriculteur à temps partiel et certains estiment qu'il ne s'agit pas là d'un état de choses transitoire, mais d'une caractéristique permanente de l'agriculture dans les pays très industrialisés.

D'autre part, les milieux non agricoles jouent un rôle croissant dans le secteur agricole grâce à l'achat de terres et/ou à une participation directe à la production alimentaire, bien que les résultats ne soient pas toujours très satisfaisants. Peut-on considérer ces personnes ou ces sociétés comme des « agriculteurs » au sens traditionnel et les faire bénéficier des systèmes de soutien des prix ? En élaborant les politiques agricoles en vigueur, le législateur n'avait pas songé à eux.

L'ampleur de ce changement peut varier d'un pays à l'autre, mais cette tendance est universelle. Il s'y ajoute une autre tendance, à savoir qu'une proportion sans cesse croissante des produits commercialisés provient d'exploitations agricoles, gérées ou non par des « agriculteurs », et dont le nombre est en diminution constante. Ces deux tendances soulèveront inévitablement la question de savoir qui bénéficie du soutien accordé par les politiques agricoles et on sera conduit inévitablement à établir une distinction entre le produit et le producteur : il s'agit-là, semble-t-il du minimum de clarification nécessaire.

### Nature de la protection.

Il est inutile d'examiner si la protection est ou non nécessaire. Des sociétés se caractérisent toutes par un sentiment d'insécurité et la protection a donc pris une importance capitale de nos jours ; mais le contenu de cette notion de « protection » est loin d'être clair, car elle est conçue sous diverses formes. Nous avons précédemment évoqué la **protection contre la concurrence étrangère**. Historiquement, c'est probablement là la première conception de la protection.

Ce type de protection trouve probablement sa justification dans le fait que le concept de coûts comparatifs est difficile à utiliser dans la pratique, tant que la libre circulation des marchandises ne s'accompagne pas d'une libre circulation de la main-d'œuvre, du capital et des connaissances. Lorsqu'une région a été unifiée de façon à permettre une telle liberté de mouvement (soit que diverses provinces d'une même région aient été unifiées sous l'égide d'une seule entité politique, soit que divers pays aient décidé de former une union économique), la protection contre la concurrence s'exerçant à l'intérieur de la région est alors supprimée. Aucune distinction n'est faite à cet égard entre l'agriculture et les autres activités économiques.

En l'absence d'une telle évolution institutionnelle, l'agriculture aussi bien que les autres secteurs continuerait vraisemblablement à être protégée. Mais ce qui rend le cas de l'agriculture différent et constitue un sujet de préoccupation, c'est la manière dont la protection est accordée. Certes, le niveau de protection (quelle que soit la méthode utilisée) présente une importance capitale pour déterminer le niveau de la production nationale et donc les possibilités de commerce qui en résultent. Mais les méthodes utilisées peuvent elles aussi jouer un rôle : déterminer si l'on permet ou non à la concurrence étrangère d'exercer une influence sur la production nationale. Tout système de protection contre la concurrence étrangère repose sur la croyance que les personnes travaillant dans le secteur protégé pâtiraient de l'absence d'une telle protection : on pense qu'il en va ainsi pour le secteur agricole, notamment si l'on tient compte du grand nombre de producteurs qui ne fournissent qu'une faible part des approvisionnements du marché. Or, le problème réel pour ces producteurs, n'est-il pas qu'ils ont de toute façon, quel que soit le niveau de protection, des revenus relativement bas ?

Un second sens donné à la protection, est la **protection économique de l'individu** et l'aide que la communauté est prête ou doit être prête à lui accorder. Le nombre des moyens grâce auxquels cette protection peut être assurée ne cesse d'augmenter : sécurité sociale sous tous ses aspects (maladie, vieillesse, chômage), aide en matière d'enseignement, imposition différenciée, paiements directs... De plus, toutes ces formes de protection devraient être mises à la disposition des personnes qui en ont besoin, quel que soit le type d'activité économique à laquelle elles se livrent et quel que soit le groupe économique auquel elles appartiennent. En pareil cas, il semblerait aussi souhaitable d'établir une distinction entre l'activité économique de l'individu et sa position sociale, c'est-à-dire les problèmes qui découlent de sa faible capacité à tirer des revenus de son travail.

## II - EBAUCHE D'UNE POLITIQUE POUR LES ANNEES 80

Ainsi dans les années à venir, l'agriculture et les problèmes auxquels elle devra faire face continueront d'être dominés par les facteurs qui ont déterminé l'évolution d'après-guerre. Cependant, la persistance de ces tendances entraînera probablement un changement fondamental d'attitude à l'égard de l'agriculture et, à plus forte raison, de la politique suivie par les pouvoirs publics dans le domaine agricole.

Il y a dix ans, l'analyse de la situation nous avait déjà amenés à recommander que la politique agricole reconnaisse l'existence d'au moins trois groupes agricoles distincts et qu'elle adopte une méthode différente pour régler les problèmes de chacun de ces groupes. Ces groupes sont les suivants : les exploitations agricoles modernes et de taille importante qui ont besoin de la stabilité des marchés plus que du soutien des marchés ; les exploitations agricoles potentiellement viables qui ont besoin d'aide pour le devenir réellement ; les agriculteurs qui n'ont pas d'avenir dans le secteur agricole et ont besoin d'aide pour prendre une retraite anticipée ou pour abandonner l'agriculture en faveur d'un autre emploi (10).

Cette conception semble aujourd'hui bien modeste.

L'intégration progressive de l'agriculture dans un vaste complexe agro-alimentaire, lui-même étroitement lié aux autres activités économiques, et la diminution rapide du nombre des personnes se consacrant à la production agricole, obligeront les responsables à définir la politique à suivre à l'égard de l'agriculture. Celle-ci ne devrait pas s'appliquer au seul secteur agricole. Mais, plus spécifique, moins uniforme dans son application, elle répondra mieux aux exigences de la production et de la commercialisation agricoles ainsi qu'aux besoins des agriculteurs.

Une politique qui conserverait à l'agriculture son caractère actuel et qui épargnerait aux agriculteurs les inconvénients de la croissance tout en leur permettant de bénéficier de ses avantages, pourrait amener une amère désillusion dans 10 à 15 ans. Il semble donc préférable d'humaniser et de rectifier l'évolution prévue plutôt que de s'efforcer de maintenir le présent.

S'insérant dans une politique d'ensemble du complexe agro-alimentaire, la politique des années 80 devra tendre à l'exploitation et à la conservation des ressources, et aussi aboutir à une intégration plus poussée des économies alimentaires sur le plan international, ce qui contribuerait à une meilleure affectation des ressources. Ce dernier aspect revêt une importance particulière si l'on veut tenir compte des besoins des pays en voie de développement.

La politique pour les années 80 devrait viser à réduire encore plus vigoureusement les écarts

entre le secteur agricole et le reste de l'économie.

Sans viser à exposer un projet général de politique future, nous présentons simplement un cadre conceptuel possible.

### (a) POLITIQUE DESTINEE AU COMPLEXE AGRO-ALIMENTAIRE

**L'utilisation rationnelle des ressources** peut être facilitée par des mesures fiscales appropriées et par des dispositions permettant à la concurrence de jouer son rôle, dans les limites imposées par la protection aux frontières.

**La régularité des approvisionnements** pourrait être assurée soit par une hausse des prix des produits dont l'offre est peu abondante, soit par une réduction de la protection aux frontières, soit par ces deux moyens à la fois. On pourrait remédier à l'offre excédentaire par la mise au point de nouvelles utilisations pour les produits en question ou par une baisse des prix ou encore par des arrangements contractuels entre les producteurs, les transformateurs et les agents de la distribution.

Le **niveau des prix** serait étudié à un niveau plus proche du consommateur. La comparaison entre le niveau général des prix intérieurs, et le niveau de la protection nationale (faite actuellement sur la base des prix au départ de l'exploitation) devrait être établie au niveau des prix des produits transformés et non à celui des matières premières.

Un organisme officiel compétent, largement représentatif, définirait les prix équitables pour le producteur agricole d'une part, et pour le consommateur d'autre part.

Le **contrôle de la qualité** serait renforcé pour répondre à une exigence accrue du consommateur.

Le pouvoir de négociation des agriculteurs est limité par la concentration des sociétés industrielles et commerciales, et par la politique des gouvernements devant l'incapacité des agriculteurs à s'organiser.

L'efficacité des organisations d'agriculteurs est une condition importante dont dépend l'intégration des politiques agricoles actuelles dans une politique plus large portant sur l'ensemble du secteur alimentaire.

### (b) POLITIQUE D'EXPLOITATION ET DE CONSERVATION DES RESSOURCES

En faisant entrer l'agriculture dans une vaste politique de mise en valeur des ressources tant humaines que matérielles, on reconnaîtrait qu'on ne peut demander à l'agriculture d'assurer à elle

(9) SIMANTOV (A.) : Economic Problems Affecting Agriculture in Europe and Policies called for, « *Kyklos* », XIX, 1966, pages 231-259.

seule la réalisation d'objectifs tels que la répartition de la population et de l'activité économique entre les diverses régions d'un pays. En outre, si l'agriculture est dans le marasme en certaines régions, cela tient souvent à ce que les autres activités ne sont pas suffisamment développées dans les régions en question. L'agriculture doit devenir partie intégrante d'une politique plus large de développement de régions marginales, régions qui ont souvent conservé une importante base agricole. Les perspectives qui s'offrent à la société moderne prouvent qu'il ne faut pas confondre diminution de la population agricole et dépeuplement des campagnes.

**Des politiques de mise en valeur des ressources humaines et matérielles**, déjà appliquées dans un certain nombre de pays, portent sur les transports, le développement industriel, la décentralisation de l'industrie et des services, et, s'il y a lieu, le tourisme. Il convient de mentionner particulièrement ici l'enseignement et sa décentralisation. Comme l'a dit récemment Gale Johnson : « les temps sont révolus où, pour être un bon agriculteur, il suffisait d'être robuste et disposé à travailler. Dans les pays industriels, l'agriculture est maintenant une entreprise très complexe qui exige une éducation poussée et des compétences de premier ordre en matière de gestion » (10).

La **protection de l'environnement** doit viser l'ensemble du pays. Mais la communauté serait-elle prête à payer pour quelque chose qui, jusqu'ici, n'a été considéré que comme un sous-produit de l'agriculture ?

**L'utilisation des terres et de l'espace** devra faire l'objet d'un plan.

**Une aide à l'ajustement** pourrait amener les agriculteurs marginaux à abandonner l'agriculture pour travailler dans un autre secteur. Des changements de ce genre n'auraient qu'un effet très limité sur l'offre ou le prix des produits agricoles.

### **(c) POLITIQUE EN FAVEUR DES PERSONNES DEFAVORISEES**

La nécessité d'une telle politique est de plus en plus reconnue. Les problèmes sociaux des agriculteurs devront être abordés dans le cadre des programmes généraux. Les besoins réels de l'individu seront dissociés des problèmes économiques du secteur agricole. De nouvelles mesures : indemnités pour les agriculteurs sous-employés, revenu garanti minimum..., doivent être recherchées dans le cadre d'une politique plus vaste qui tienne aussi compte des problèmes de structure agricole et des efforts de stabilisation des marchés.

### **(d) QUELQUES CARACTERISTIQUES FONDAMENTALES DES POLITIQUES**

Pour être efficace, une politique doit être acceptée par tous les intéressés. Il faut aider l'opinion

publique en général, et non pas seulement les agriculteurs, à comprendre la nature des problèmes qui se posent au secteur alimentaire et agricole.

**Les politiques à élaborer doivent être capables d'évoluer d'elles-mêmes** pour s'adapter aux conditions économiques et sociales en constant changement.

### **(e) LA DIMENSION INTERNATIONALE**

Le cadre de politique tracé ici, bien qu'il soit axé sur la solution des problèmes nationaux, exercerait inévitablement une forte influence sur le commerce international. Si l'on abordait « le problème agricole » selon la méthode préconisée plus haut, la situation des échanges internationaux en serait clarifiée car les prix agricoles se rapprocheraient progressivement des cours mondiaux et, inversement, ceux-ci passeraient de leur niveau actuel à un niveau plus proche des prix pratiqués sur le marché intérieur des principaux pays commerçants.

La tendance à une intégration internationale plus poussée des économies nationales semble être irréversible, et il serait regrettable que l'agriculture ne participe pas à cette tendance.

Si un accord, au moins dans les grandes lignes, peut être obtenu sur les objectifs à poursuivre, et notamment sur les incidences des différentes mesures sur les plans nationaux et international, l'harmonisation des politiques agricoles sera facilitée. Elle deviendra en même temps une nécessité, à mesure que les politiques économiques et sociales en général deviendront plus homogènes sur le plan international.

Dans leurs efforts visant à améliorer les marchés mondiaux, à encourager une amélioration des structures de production et à libéraliser et autant que possible organiser les échanges, « ... les pays développés auront à tenir le plus grand compte de la situation des pays moins développés. Il est en effet d'importance capitale que ceux de ces pays qui s'efforcent d'accroître leurs exportations de produits agricoles bruts et transformés ne se heurtent pas à des conditions de concurrence faussées ou à des obstacles insurmontables. Cela implique que les pays développés aient individuellement, et de façon concertée, le constant souci de modérer l'expansion des productions que les pays moins développés pourraient souvent fournir à meilleur compte et de diminuer à leur égard les protections existantes » (11).

(10) JOHNSON (D. Gale) : *New Directions for Agricultural Policy in the Industrial Countries*, « World Agriculture In Disarray », texte qui sera publié dans la série « World Economic Issues ».

(11) OCDE. Politique commerciale et relations économiques internationales, perspectives. Rapport du Groupe de haut niveau sur les problèmes commerciaux et les problèmes connexes. Paris, 1972.