



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

*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.

Agriculture européenne, marchés internationaux, croissance des PVD et sécurité alimentaire

Alexander Sarris

Citer ce document / Cite this document :

Sarris Alexander. Agriculture européenne, marchés internationaux, croissance des PVD et sécurité alimentaire. In: Économie rurale. N°205, 1991. L'agriculture européenne à la recherche de nouvelles stratégies. VIe Congrès de l'Association Européenne des Economistes Agricoles La Haye, Pays-Bas, 3-7 septembre 1990. pp. 5-15;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1991.4223>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1991_num_205_1_4223

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

La CEE, en raison de son importance, a un impact significatif sur les marchés agricoles mondiaux. Les politiques agricoles communes ont eu tendance à déprécier et déstabiliser les prix mondiaux. Les analyses empiriques suggèrent que ces effets sont significatifs, que les pays en développement sont affectés, mais dans une moindre mesure que les pays développés. Cependant, les pays les moins développés importateurs d'aliments ont eu tendance à être favorisés par les politiques de la CEE, surtout depuis que la CEE a compensé les politiques restrictives en matière d'importations agricoles par des accords de préférence bilatérale. La nature du problème d'insécurité alimentaire, aussi bien chronique que transitoire, dans les PVD est analysée, et on montre que l'instabilité de la consommation retarde la croissance des pays les plus pauvres mais aussi de l'ensemble des nations. On montre que les solutions basées sur le marché sont peu efficaces pour éviter l'insécurité alimentaire, et que les approches directes, en dehors du marché, sont préférables. On suggère qu'un « fond d'assurance alimentaire » soit institué soit unilatéralement par la CEE ou en conjonction avec d'autres pays donateurs, afin d'améliorer la sécurité alimentaire dans le monde.

Abstract

The EC has a significant impact on world agricultural markets because of its size. Protective CAP policies have tended to depress and destabilize world market prices. The empirical evidence reviewed suggests that these effects are significant, and that developing countries are affected, albeit not as much as developed ones. However, least developed food importing countries tend to be favoured by EC policies, especially since the EC has tended to compensate restrictive agricultural import policies with bilateral preferences. The nature of chronic and transitory food insecurity problem in developing countries is examined, and it is argued that consumption instability retards growth both of the very poor, as well as whole countries. It is argued that market based solutions do little to alleviate food insecurity, and that direct non-market approaches are preferable. It is suggested that a « food insurance fund » is instituted either unilaterally by the EC or in conjunction with other donors, as an effective means to improve worldwide food security.

AGRICULTURE EUROPÉENNE, MARCHÉS INTERNATIONAUX, CROISSANCE DES PVD ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Alexander SARRIS*

Traduction de Vincent REQUILLART**

Résumé :

La CEE, en raison de son importance, a un impact significatif sur les marchés agricoles mondiaux. Les politiques agricoles communes ont eu tendance à déprécier et déstabiliser les prix mondiaux. Les analyses empiriques suggèrent que ces effets sont significatifs, que les pays en développement sont affectés, mais dans une moindre mesure que les pays développés. Cependant, les pays les moins développés importateurs d'aliments ont eu tendance à être favorisés par les politiques de la CEE, surtout depuis que la CEE a compensé les politiques restrictives en matière d'importations agricoles par des accords de préférence bilatérale. La nature du problème d'insécurité alimentaire, aussi bien chronique que transitoire, dans les PVD est analysée, et on montre que l'instabilité de la consommation retarde la croissance des pays les plus pauvres mais aussi de l'ensemble des nations. On montre que les solutions basées sur le marché sont peu efficaces pour éviter l'insécurité alimentaire, et que les approches directes, en dehors du marché, sont préférables. On suggère qu'un « fond d'assurance alimentaire » soit institué soit unilatéralement par la CEE ou en conjonction avec d'autres pays donateurs, afin d'améliorer la sécurité alimentaire dans le monde.

EUROPEAN AGRICULTURE, INTERNATIONAL MARKETS, LDC GROWTH AND FOOD SECURITY

Summary :

The EC has a significant impact on world agricultural markets because of its size. Protective CAP policies have tended to depress and destabilize world market prices. The empirical evidence reviewed suggests that these effects are significant, and that developing countries are affected, albeit not as much as developed ones. However, least developed food importing countries tend to be favoured by EC policies, especially since the EC has tended to compensate restrictive agricultural import policies with bilateral preferences. The nature of chronic and transitory food insecurity problem in developing countries is examined, and it is argued that consumption instability retards growth both of the very poor, as well as whole countries. It is argued that market based solutions do little to alleviate food insecurity, and that direct non-market approaches are preferable. It is suggested that a « food insurance fund » is instituted either unilaterally by the EC or in conjunction with other donors, as an effective means to improve worldwide food security.

INTRODUCTION

L'objectif de ce papier est premièrement d'analyser les interrelations d'une part entre l'agriculture européenne y compris les politiques agricoles et d'autre part, les marchés mondiaux, la croissance des pays les moins développés (PMD) et la sécurité alimentaire, et deuxièmement de proposer quelques suggestions concernant des évolutions possibles des politiques de la CEE vis-à-vis de l'insécurité alimentaire dans les PMD. La CEE, en raison de sa part importante dans les échanges agricoles et non agricoles, a été au centre des discussions concernant le développement économique mondial. La politique agricole commune (PAC) a été l'un des principaux sujets d'affron-

tements entre les USA et la CEE et source de plainte de la part des PMD exportateurs de produits agricoles.

L'insécurité alimentaire des PMD est devenu un problème international majeur au milieu des années 70 dans la mesure où la simultanéité des chocs pétroliers, d'une sécheresse au niveau mondial et du développement des consommations de biens a conduit à de massifs transferts de revenus non seulement en provenance des pays développés mais aussi des PMD importateurs d'aliments et non exportateurs de pétrole vers les pays exportateurs de pétrole. Alors que les pays développés du Nord ont largement retrouvés le chemin de la croissance, les effets sur les PMD durent toujours sous la forme d'une dette exté-

* Department of Economics, University of Athens, Grèce.

** INRA-ESR, Centre de Grignon.

rieure importante, d'économies en difficulté, et d'un environnement international plus instable.

De nombreuses questions découlent de ces généralités. Tout d'abord, quelle est la contribution des politiques européennes à la performance des marchés agricoles mondiaux ? Deuxièmement, dans quelle mesure la croissance des PMD et l'insécurité alimentaire dépendent-elles des performances de ces marchés ? Troisièmement, une approche bilatérale par la CEE contribuerait-elle plus à la sécurité alimentaire des PMD qu'une approche multilatérale ? Et finalement quelles approches la CEE doit-elles promouvoir pour accroître la sécurité alimentaire des PMD ?

POLITIQUE AGRICOLE DE LA CEE ET MARCHÉS INTERNATIONAUX

La CEE est un acteur primordial sur les marchés agricoles mondiaux puisqu'elle représente actuellement 22 % des importations mondiales et 12 % des exportations mondiales (en excluant les échanges internes). Rappelons néanmoins qu'au milieu des années 70, elle représentait 27 % des exportations. Si l'on prend en compte les échanges intracommunautaires, les douze pays comptent alors pour 41 % des importations et 32 % des exportations. La part des exportations agricoles dans les exportations totales de la CEE a légèrement augmenté entre le milieu des années 70 et 1988, passant de 7,5 % à 8,3 % avec de faibles fluctuations annuelles. Sur la même période, la part des importations agricoles sur les importations totales de la CEE est passé de 21 % à 14 %. La part des importations agricoles nettes de la CEE sur les importations totales nettes sont passées de 14 % environ dans le milieu des années 60 à environ 6 % en 1988.

Les tendances décrites précédemment impliquent une diminution sensible de la demande nette de la CEE en produits agricoles sur le marché mondial. En termes absolus, entre 1976 et 1988 la valeur des importations nettes agricoles de la CEE a stagné à un niveau compris à peu près entre 22 et 24 milliards d'écus, soit 25 à 26 milliards de dollars, alors que le total des exportations agricoles mondiales est passé de 140 Mds\$ en 1976 à 257 Mds\$ en 1988. La part des importations nettes de la CEE est donc passée de 18 % en 1976 à seulement 10 % en 1987.

Ces tendances cachent le fait que sur la même période les pays membres ont globalement augmenté le total de leurs importations agricoles de façon bien plus importante que leurs importations extra-communautaires. En 1976, les importations totales des pays de la CEE à neuf étaient de 57,9 Mds écus parmi lesquels 24,5 Mds écus (soit 42,4 %) provenaient d'autres pays membres. En 1988, pour la CEE à douze, ces mêmes chiffres sont respectivement de 131,7 Mds écus et 77,9 Mds écus (soit 59,1 %). Entre 1981 et 1986, les importations agricoles intracommunautaires ont progressé au rythme de 8,9 % en valeur contre seulement 2,9 % pour les importations extra-communautaires (CEE à dix). Lorsque l'on prend en compte l'Espagne et le Portugal, ces tendances sont encore plus prononcées, en dépit du fait que ces pays n'appartenaient pas à la CEE à l'époque. Si en 1986, les parts des échanges intra-communautaires étaient restées au même niveau qu'en 1976, alors la part des importations nettes extra-communautaires parmi les exportations mondiales aurait été plus proche de 15 % que des 10 % actuels. Ainsi, clairement, ces tendances suggèrent que dans la CEE, un changement important en matière d'échanges est

intervenu au cours des quinze dernières années. Par exemple, pour les céréales, la moyenne des importations totales entre 1977 et 1979 était de 34,5 Mt parmi lesquelles 18,8 Mt provenait de l'extérieur (soit 54,6 %). Sur la période 1986-1988, ces mêmes chiffres (pour la CEE à douze) étaient de 36,9 Mt dont seulement 7,3 Mt de l'extérieur (soit 19,8 %). De façon inverse, sur la même période, les exportations extra-communautaires de céréales sont passées de 12,5 Mt (CEE à 9) à 27,1 Mt (CEE à 12). Des changements de cette ampleur sont importants au niveau mondial et ont provoqué des réactions importantes de la part des pays traditionnellement exportateurs tels que les USA qui ont vu leurs parts de marché diminuées.

L'analyse des effets de distorsion des politiques agricoles des pays de la CEE et de l'OCDE est devenue un thème de recherche courant en matière de marchés agricoles internationaux. Ce sujet a reçu une attention encore plus importante au cours de l'Uruguay Round qui a accordé une attention spéciale à la libéralisation des marchés agricoles, ce qui avait été éludé lors des précédents Rounds.

La plupart des études (pour des revues récentes, voir Valdes, 1987 et Blandford, 1988) utilise un cadre d'analyse statique et d'équilibre partiel pour estimer comment un soutien domestique à un produit dans un pays ou une région donnée aboutit à une baisse du prix mondial et à une augmentation des volumes échangés.

Alors que dans les premières études (Valdes et Zietz, 1980) les auteurs utilisent un modèle d'équilibre partiel pour un seul bien, des sophistications croissantes ont récemment été utilisées en considérant les effets prix croisés (par ex., Huff et Moreddu 1990 ; Roningen et Dixit 1989) et des analyses en terme d'équilibre général (Parikh et al. 1988 ; Burniaux et al., 1990 ; Hertel, 1989).

La logique d'un modèle d'équilibre partiel à un seul bien est simple. Le soutien des prix à la production dans un pays ou une région comme la CEE, en conservant des prix à la production supérieurs au prix mondial entraîne un accroissement de la production intérieure, une diminution de la demande intérieure et *ceteris paribus* déplace la courbe d'excès d'offre sans affecter les courbes domestiques d'offre et de demande. Cela entraîne une baisse du prix mondial et une augmentation des quantités échangées. Un autre pays exportateur sera perdant sans ambiguïté alors que le pays importateur y gagnera. L'importance des pertes et gains respectifs dépend de l'élasticité prix de l'offre et de la demande intérieures et comme résultante de l'élasticité prix des excès d'offre et de demande.

Les effets de substitution peuvent modifier non seulement l'ampleur mais aussi le sens de ces résultats. Si, par exemple, en plus du soutien donné au premier produit, un soutien est donné à un deuxième produit, qui est en concurrence pour les facteurs de production, et si le montant total des ressources allouées à la production des deux biens reste inchangé, la courbe d'offre du premier produit sera déplacée sur la gauche. Cela entraînera un déplacement vers la gauche de la courbe d'excès d'offre contragissant alors avec le déplacement vers la droite induit par le soutien originel des prix. Selon l'importance des effets de substitution et du soutien relatif donné au deuxième produit, l'impact net de cette politique combi-

née sur le marché mondial du premier bien peut-être plus faible ou même dans un sens opposé à celui impliqué par le premier modèle.

Les modèles d'équilibre général ne font pas l'hypothèse que le montant total des ressources allouées à la production reste inchangé. Pour un niveau donné de soutien à l'agriculture d'un pays ou d'une région, les ressources allouées à l'agriculture seront plus importantes que celles prédites dans un modèle d'équilibre partiel. Ainsi, les courbes d'offre pour l'ensemble des produits seront déplacées vers la droite impliquant un déplacement vers la droite de la courbe d'excès d'offre pour chacun des produits. Cela aura pour effet de renforcer les conclusions tirées de l'analyse dans un modèle d'équilibre partiel à un seul bien, à savoir que le soutien à un produit aura tendance à déprimer les cours sur le marché mondial et à augmenter les volumes échangés.

Nous avons regroupé dans le tableau 1 les effets d'une libéralisation de l'agriculture dans la CEE et les pays industriels à économie de marché (IME) ou de l'OCDE. L'effet mesuré est la variation du prix mondial des produits, il a été évalué en utilisant différents modèles connus. Ces modèles sont « multi-produits, multi-pays ». Les modèles utilisés par Tyers et Anderson (1986), Matthews (1985), Roningen et Dixit (1989) et OCDE sont développés dans un cadre d'équilibre partiel, celui de l'IIASA est développé dans le cadre d'un équilibre général. La plupart des modèles prédisent une augmentation des prix mondiaux en raison de la libéralisation des politiques agricoles de la CEE et des IME, même si l'ampleur des variations diffère largement entre les modèles. Le modèle de l'OCDE, cependant, prédit une baisse des prix de quelques-uns des principaux produits de la zone tempérée, notamment le blé, les céréales secondaires, les oléagineux et les tourteaux. Cette différence est probablement due à l'importance des effets de substitution supposée dans ce modèle. Dans notre perspective, le point central est que les politiques de la CEE expliquent pour une part non négligeable les distorsions des marchés mondiaux.

Tous ces modèles prédisent une diminution des prix intérieurs de la CEE. En général, la production intérieure diminuera et la consommation augmentera même si les effets de substitution peuvent entraîner une augmentation de la production des produits dont les prix diminueront le moins. Les importations nettes pourront augmenter ou non, selon l'importance du déplacement des courbes d'excès d'offre en raison du changement des prix intérieurs et des effets de substitution, cela étant combiné avec une augmentation des prix mondiaux. Beaucoup moins analysé mais tout aussi important du point de vue d'un pays en développement est l'impact des politiques agricoles de la CEE sur la variabilité des prix mondiaux. Cela est connu, l'un des principaux objectifs de la PAC est la stabilisation des prix intérieurs. Le principal instrument utilisé pour la réalisation de cet objectif est le prélèvement variable. L'objectif a d'ailleurs été très bien atteint. A titre d'illustration, en utilisant des données de l'OCDE (1989), des régressions reliant les prix effectivement payés au producteur de la CEE et prix mondiaux ont été

Tableau 1. — Impact d'une libéralisation des politiques agricoles de la CEE ou des pays industriels à économie de marché (IME) sur le niveau des prix mondiaux (% de variation par rapport au prix de référence)

Source	REGION LIBÉRALISANT							
	EC				IME			
	TA	M	RD	IIASA	TA	RD	OCDE	IIASA
Blé	0.7	0.7	19.1	5.8	2.0	36.7	- 0.3	18
Riz	0.7	0.1	3.2	5.9	5.2	26.2	0.3	21
Cér. II	2.5	0.5	11.5	7.4	1.0	26.3	- 1.0	11
Pr lait	11.8	10.5	31.6	18.9	27.0	65.3	2.7	31
Viande rumin.	9.5	3.9	13.5	11.1	16.1	21.0	1.3	17
Autres viande	1.7	3.2	5.8		1.5	12.4	0.5	
Sucre	2.6	6.0	18.6		4.9	52.7	2.4	
Oléagineux			7.9			6.4	- 1.5	
Tourteaux				2.9		- 2.0	13	

Sources :

TA : TYERS et ANDERSON (1986), CEE à 10

M : MATTHEWS (1985) (les produits considérés sont blé, riz, maïs, beurre, viande de bœuf, volaille,...)

RD : RONINGEN et DIXIT (1989), CEE à 12

IIASA : PARIKH et al (1988), CEE à 9 et OCDE

OCDE : HUFF et MOREDDU (1990). Une aide de 10 % à la production est considéré pour tous les pays. (les produits considérés sont la viande de bœuf et de volaille pour les viandes, et le soja pour les oléagineux).

effectuées (données annuelles). Les variables sont évaluées dans une même monnaie et mesurée par leur écart à un trend linéaire. Les coefficients estimés, qui peuvent être interprétés comme des « élasticités de transmission des prix mondiaux sur les prix intérieurs », se sont avérés significatifs et valaient 0,2 pour le blé, 0,27 pour le maïs, 0,3 pour l'orge, et seulement 0,05 pour le riz. Clairement, la PAC protège les marchés communautaires de la variation des prix mondiaux.

Cependant, cela entraîne une déstabilisation des cours mondiaux. En fait, Tyers et Anderson (1986) estiment que pour le blé, la politique agricole de la CEE explique à elle seule 73 % de l'excès de variabilité des prix mondiaux résultant des politiques agricoles de l'ensemble des pays industrialisés. Sarris (1987) estime ce même effet à 75 %, une remarquable coïncidence compte tenu des différences méthodologiques des deux approches. Pour d'autres pays de la zone tempérée, Tyers et Anderson, estiment que la CEE contribue pour 50 % à l'excès d'instabilité des prix mondiaux des céréales secondaires, 50 % pour le riz, 50 % pour les viandes de ruminants, près de 100 % pour les viandes de non ruminants, 67 % pour les produits laitiers et 33 % pour le sucre.

LA CEE ET LES ÉCHANGES DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Compte tenu de l'impact important de la PAC sur les marchés agricoles mondiaux, on peut se demander si cette protection a un effet significatif sur les échanges et la croissance des PMD. On sait que le poids des exportations agricoles est plus élevé dans les pays en développement (18 %) que dans les pays industriels (12 %). Dans cinquante des PMD, l'agriculture représente plus de 30 % des exportations, pour 30 de ceux-ci, elle représente plus de 60 %. La plupart de ces pays sont parmi les moins développés et la majeure partie de leurs recettes d'exportations reposent sur moins de cinq produits agricoles. Près de 21 % de toutes les exportations des PMD (hors OPEP)

sont achetées par la CEE. Pour quelques-unes des nations les moins développées comme celles de l'Afrique Sub-Saharienne (ASS), la CEE achète 50 % de l'ensemble de leur exportations. En analysant des données d'importations et d'exportations, il apparaît que pour soixante et un de ces pays la CEE achète plus de 30 % de leurs exportations agricoles et pour trente d'entre eux la CEE fournit plus de 30 % de leurs importations agricoles (en négligeant le biais introduit par les évaluations cif des importations et fob des exportations). Clairement, la CEE est un partenaire majeur pour ces pays.

Au premier abord, on pourrait penser que la PAC, en déprimant les cours mondiaux, tend à amenuiser les gains des PMD exportateurs de produits agricoles et, au contraire, favoriser les PMD importateurs de produits de la CEE. Pour tout pays, l'équilibre entre les effets négatifs et positifs dépendra de l'importance de ses importations et exportations en produits agricoles relevant de la PAC. Or, il apparaît que la plupart des PMD sont importateurs de produits de ce type mais qu'ils sont principalement exportateurs de produits tropicaux pour lesquels la protection de la CEE par la PAC est faible. Par exemple, Kœster et Hermann (1987) montrent qu'en 1983, pour l'ensemble des pays ACP, les exportations vers la CEE concernaient des produits protégés par la PAC dans 15 % des cas, alors que les exportations de six produits tropicaux non protégés représentaient 67 % de leurs exportations.

Les résultats des travaux empiriques vont largement dans ce sens. Matthews (1985) montre que la libéralisation de la PAC pour cinq catégories de produits (céréales, sucre, viandes, produits laitiers et oléagineux) entraîne une perte pour les pays en développement de 323 M\$ qui se décompose en une perte de 1023 M\$ pour les PMD importateurs et un gain de 701 M\$ pour les PMD exportateurs. Les pays développés perdront également 99 M\$ résultant d'un gain de 405 M\$ pour les nations exportatrices et d'une perte de 504 M\$ pour les nations importatrices.

Tyers et Anderson (1986) montrent que la libéralisation des marchés des grains, du sucre et du bétail dans la CEE entraînerait des gains annuels pour les producteurs des PMD de 12,2 Mds\$ et des pertes de 14,1 Mds\$ pour les consommateurs de ces pays, soit une perte nette en terme de welfare. Cependant, la balance commerciale des PMD serait améliorée de quelque 10,4 Mds\$ par an. Les pays développés seraient également significativement gagnants, excepté la CEE.

Une autre importante étude, effectuée à l'IIASA, (Parikh et al, 1986) a montré, en utilisant un modèle d'équilibre général, que la libéralisation des marchés agricoles de la CEE entraînerait des pertes de revenus pour la plupart des PMD considérés et augmenterait le nombre de personnes souffrant de la faim.

Le modèle MTM de l'OCDE (Dewbre, 1989) prédit que la libéralisation de l'agriculture des pays de l'OCDE entraînerait des variations négligeables dans la production et la consommation des PMD considérés. Sarris (1989a) montre également que l'augmentation des importations dans la CEE de 57 produits bénéficierait principalement aux pays exportant des produits non couverts par la PAC. Similairement, Valdes et Zietz (1980) montrent que la plupart des gains provenant d'une libéralisa-

tion des politiques agricoles des pays de l'OCDE proviendra des produits tropicaux et du sucre.

Globalement, la conclusion de ces travaux empiriques est que le niveau plus élevé des prix mondiaux résultant d'une libéralisation des politiques agricoles restrictives, comme la PAC, aura tendance à désavantager de nombreux pays en développement, et à avantager principalement les pays développés exportateurs de produits des zones tempérées. Ceci explique le fait que les pressions extérieures pour une réforme de la PAC viennent principalement de pays comme les USA, le Canada ou l'Australie.

Les politiques d'échanges de la CEE avec les PMD ont généralement été instaurées dans un cadre bilatéral de préférence plutôt que dans un cadre multi-latéral et ne semblent pas avoir entraîné d'importants effets négatifs sur les exportations de la plupart de ces pays. En effet, dans de nombreux cas, les effets négatifs de la protection sont contrebalancés par une politique d'échanges préférentiels pour quelques produits d'exportation important pour les pays considérés. Dans une étude récente, Erzan et Svedberg (1989) ont estimé que la moyenne des droits de douane de l'ensemble des produits exportés (hors énergie) dans la CEE par les pays en développement était seulement de 1,76 %, et que pour les pays d'Afrique Sub-Saharienne ce taux était de 0,01 %. Par contraste, le ratio de couverture par des barrières non tarifaires (BNT, définies comme la part de la valeur de l'ensemble des importations d'une zone affectée par des BNT) de la CEE pour les pays en développement étaient de 28 % pour l'ensemble des produits, de 26 % pour les produits alimentaires et de 5 % pour les matières premières agricoles. Pour les produits manufacturés ils étaient de 42 %. La plupart des BNT pour les produits (hors énergie) provenant des pays ASS inclut la surveillance et d'autres licences, des taxes variables, des prix de référence et des quotas. Cependant, la plupart des pays ASS et ACP reçoivent un traitement préférentiel dans la CEE pour quelques unes de leurs exportations (agricoles ou non), une politique qui dans son principe correspond à un transfert de revenu à leur profit. Par exemple, le Botswana et le Kenya profitent de réductions importantes sur les taxes variables affectant une part de leur quota d'exportation de viande de bœuf. De la même façon, de nombreux pays ACP profitent, à l'intérieur même du protocole sur la banane, de quotas préférentiels pour leurs exportations de bananes en Grande-Bretagne, France et Italie. Ainsi, on a montré que sous certaines conditions, de tels arrangements impliquent des transferts de revenus plus importants que ceux qui résulteraient d'une réduction multilatérale des restrictions des échanges (Blackhurst, 1972). Cependant, ils sont bien plus sujets à des manipulations politiques et par là même plus risqués.

La discussion qui précède ne doit pas suggérer que le commerce n'est pas important pour la croissance des PVD ou que les politiques restrictives d'échanges n'ont pas eu un impact négatif sur leurs économies. Comme de nombreux PMD dont la croissance est rapide (notamment en Asie) l'ont montré, les pratiques commerciales restrictives de « la révolution verte » telles que la limitation volontaire des exportations, les clauses sélectives de sauvegarde, les règles sanitaires, etc., pour ne pas mentionner l'accord multi-fibres pour les textiles, ont toutes été utilisées par la CEE et les autres pays développés pour limiter une expansion rapide des exportations de nombreux produits.

LA NATURE DE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET L'IMPORTANCE DES MARCHÉS INTERNATIONAUX

Si la consommation alimentaire dans les pays en développement est fortement influencée par les marchés internationaux, clairement, une réforme des marchés mondiaux telle que celle impliquée par une libéralisation de la PAC aura des implications significatives sur la sécurité alimentaire de ces pays. La sécurité alimentaire est la capacité qu'a un groupe de personnes (une famille, un village, un pays,...) à satisfaire ses besoins alimentaires à toute période. Dans la plupart des pays développés, on considère que la sécurité alimentaire est aujourd'hui garantie, de la même façon qu'un revenu minimum pour assurer au moins les besoins de base est garantie par les divers mécanismes d'assurances sociales. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'après la seconde guerre mondiale, la sécurité alimentaire était à l'ordre du jour des préoccupations politiques en Europe et dans d'autres pays dévastés par la guerre. En fait, les origines de nombreuses politiques de protection en Europe (avant la PAC) résidaient dans la volonté d'assurer l'autosuffisance alimentaire (Winters, 1988).

L'insécurité alimentaire, cependant, est envahissante dans de nombreux pays en développement où des images d'enfants squelettiques sont trop fréquentes et rappellent que le problème n'est ni temporaire ni peu important. C'est pourquoi, il n'est pas surprenant que la sécurité alimentaire figure parmi les priorités dans la plupart des pays les moins développés et en particulier ceux de l'ASS.

Le monde dans son ensemble a suffisamment de nourriture pour nourrir la population actuelle en croissance. Cela est vrai même lors des « crises mondiales » comme en 1973-1974. Cependant il y a de nombreux exemples récurrents de famines ou de sérieux cas de mal-nutrition comme ce fut le cas lors de la sécheresse de 1983 dans les pays du Sahel. Clairement, le manque de nourriture au niveau mondial n'est pas la cause de l'insécurité alimentaire. Au contraire, des travaux récents (Devereux et Hay, 1986) ont montré que les pénuries alimentaires résultent d'un manque d'« autorisation alimentaire » (food entitlements) (Sen, 1981). Cette approche insiste sur le fait que l'alimentation dépend à la fois de la dotation en capital d'un groupe donné et également de son autorisation à échanger (à savoir le montant des biens qui peuvent être obtenus avec un capital donné, compte tenu des possibilités d'échanges).

L'insécurité alimentaire peut être chronique ou transitoire. Selon des estimations (ex : Banque mondiale, 1986) on évalue que dans 87 pays en développement, 34 % de la population (soit environ 730 millions de personnes) ont une ration alimentaire insuffisante (en termes de calories) pour pouvoir mener un travail, tandis que 16 % (340 millions de personnes) n'ont pas une ration suffisante pour éviter le rachitisme et de graves problèmes de santé. En dépit de l'ampleur de ce problème chronique, le volume d'aliments supplémentaire nécessaire pour assurer à chacun une vie normale est relativement faible. La Banque mondiale estime que pour 31 pays, le déficit calorique ne représente que 3,5 % de l'apport actuel et que le coût des céréales importées pour satisfaire ces besoins serait inférieur à 10 % de la valeur des exportations de ces pays.

Cette insécurité alimentaire chronique est essentiellement concentrée dans les pays pauvres du Sud de l'Asie et en Afrique Sub-saharienne ; dans ces pays, elle touche en premier lieu les zones rurales. Des variations des variables-clés qui affectent l'alimentation telles que le revenu ou les prix des produits alimentaires sont le plus souvent à l'origine de l'insécurité alimentaire transitoire.

La plupart des habitants des zones rurales pauvres du Sud de l'Asie et de l'ASS sont acheteurs nets d'aliments de base. Ainsi, une augmentation du prix des denrées n'améliore pas leur sécurité alimentaire. C'est plutôt des prix bas pour les produits alimentaires domestiques combinée à une augmentation de leurs revenus qui sont le plus à même de réduire les risques alimentaires. Cela implique que des politiques qui résultent uniquement en une augmentation des prix des produits agricoles et alimentaires, même s'ils peuvent permettre une augmentation de l'offre agricole, peuvent ne pas améliorer la sécurité alimentaire des pauvres.

Un nombre croissant d'économistes du développement sont partisans d'une large stratégie basée sur le développement agricole comme solution à moyen terme des problèmes de croissance et de pauvreté des pays en développement (Adelman, 1984 ; Mellor, 1988a ; de Janvry et Sadoulet, 1986). Une telle stratégie s'appuierait sur les petits producteurs agricoles, le développement d'infrastructures rurales et l'adaptation de technologies appropriées à petite échelle en addition d'une politique adéquate de prix. Cette politique stimulerait la demande rurale pour des produits industriels et donc également le développement industriel. Cette approche doit être opposée à l'approche passée des grands projets de développement agricole, coûteux en capitaux, qui a été utilisée dans de nombreux pays (de l'ASS par exemple) et dont l'objectif était une réduction du nombre des petites exploitations et la fourniture de main d'œuvre bon marché pour une industrie importée.

Pour ces deux stratégies de développement, il est probable que les importations de denrées alimentaires augmenteraient. En effet, dans le cas de la stratégie basée sur le développement rural, les revenus des producteurs ruraux augmenteraient rapidement, or l'élasticité revenue de la demande en aliments de base est élevée (Mellor, 1988b). Cependant, cette demande découlerait d'un réel pouvoir d'achat des différentes catégories sociales. A l'inverse, les stratégies de développement basées sur l'importation de biens industriels de substitution ont conduit à un appauvrissement relatif des masses rurales, au relatif déclin de la production agricole et alimentaire, à une dette extérieure croissante et à des besoins croissants en aliments importés qui, d'ailleurs, ne peuvent pas toujours être payés. L'insécurité alimentaire, spécialement dans les zones rurales, sévit dans ce scénario alors qu'il est un moindre problème pour la première stratégie.

Dans la deuxième stratégie, la plupart des importations de denrées nécessaires après une année de mauvaise production est utilisée pour limiter la hausse des prix dans les zones urbaines où les salaires doivent rester peu élevés. Cela entraîne généralement des augmentations importantes de prix dans les zones rurales, qui, couplées à un manque de pouvoir d'achat des pauvres, mène souvent à une grande misère. Sachant que pour éviter la famine, des quantités importantes de denrées alimentaires doivent

être distribuées gratuitement, ces pays se tournent souvent vers l'aide alimentaire des pays développés. Celle-ci dépend des surplus disponibles, principalement aux USA et dans la CEE ; ce qui crée une situation de risques économiques et politiques croissants.

L'ère des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel des années 80, principal fer de lance des institutions multilatérales telles que la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International et supportées par de nombreux pays donateurs de l'Ouest a marqué la fin d'un support des pays de l'Ouest aux politiques de développement rural dans de nombreux pays notamment ceux de l'ASS. Alors que les changements politiques étaient lents, l'appui du développement de l'agriculture et des exportations agricoles a permis de retrouver une croissance, avec des résultats initiaux positifs en terme d'exportation de produits agricoles. Cela a également impliqué que les PMD ont été concernés d'une part par la capacité des marchés agricoles internationaux à absorber des exportations agricoles en croissance, et d'autre part par la capacité à fournir des quantités croissantes d'importations de biens alimentaires de base à des prix stables. Cela est devenu d'autant plus important que ces politiques mettaient en avant les avantages comparatifs et le recours aux marchés internationaux pour les importations et les exportations de produits agricoles.

Les problèmes de sécurité alimentaire dans les PMD et particulièrement après la crise de 1973-1974 ont souvent conduit à des appels à l'autosuffisance alimentaire, tout comme les famines d'après guerre en Europe ont conduit à des politiques agricoles protectionnistes avec un objectif d'autosuffisance. Ce mouvement vers une plus grande autosuffisance alimentaire, pour les produits de base même si elle va à l'encontre de la loi des avantages comparatifs s'est révélée à plusieurs reprises être une politique adéquate pour la sécurité alimentaire (Sarris, 1985a). Cependant, de nombreux pays en développement n'ont pas les ressources suffisantes pour atteindre l'autosuffisance alimentaire, et notamment quand leur politique de développement général donne moins d'importance à l'agriculture. Il n'est pas étonnant que plus de 15 ans après 1973-1974, la demande pour l'importation d'aliments de base de la part des pays les plus pauvres n'ait cessé de croître. L'ère des ajustements structurels renforce cette tendance, d'autant plus que les prix peu élevés des importations alimentaires ont conduit les décideurs politiques à encourager la production des cultures d'exportation. Ainsi, pour la plupart des pays en développement, la sécurité alimentaire dépend à la fois des conditions sur le marché mondial mais principalement de la production intérieure et de facteurs politiques. De plus, les marchés internationaux d'aliments de base vont certainement devenir une source plus importante pour l'alimentation de ces pays.

INSTABILITÉ INTERNE ET EXTERNE, INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET CROISSANCE DES PMD

L'instabilité de la production et des revenus est une réalité de la vie pour tous les agriculteurs du monde. Pour de nombreux paysans pauvres d'Afrique et d'Asie, éviter les risques est un sujet de vie ou de mort. Il existe toute une variété de mécanismes d'assurance que les paysans pauvres ont inventés pour limiter les risques liés à la varia-

tion des productions (Walker et Johde, 1986). On peut citer la diversification des productions, le stockage et les schémas d'entraide. Les gouvernements des pays en développement sont également conscients de l'importance de la lutte contre la diminution de la consommation des aliments domestiques ou contre la diminution des ressources externes. L'importance des sujets liés à la stabilisation des gains à l'exportation ou à l'établissement de stocks alimentaires est bien connu dans les discussions Nord-Sud.

Dans la plupart des débats, l'insécurité alimentaire transitoire est le plus souvent considérée comme indépendante de la croissance à long terme. Cela, cependant, est bien éloigné de la vérité. Pour les petits paysans, l'insécurité alimentaire, causée à la fois par les fluctuations de prix mais surtout par les fluctuations de production, tend à orienter la structure de production vers les cultures alimentaires au détriment des cultures de vente (exportées ou non). Elle tend également à maintenir des stocks (tel que le bétail ou des réserves de grains) qui peuvent être liquidés (consommés ou vendus) lors des crises. On a montré (Deaton, 1989) que ce comportement était plus important chez les paysans pauvres que chez les riches. Etant donné qu'à ce niveau la plupart de l'épargne est utilisée pour régulariser l'alimentation, le risque d'insécurité alimentaire peut entraîner chez les ménages pauvres un taux plus faible d'accumulation de biens. Ainsi, en l'absence d'autres mécanismes d'assurances, une incitation à la croissance telle qu'une augmentation des prix ou de la demande en cultures de vente entraînera une croissance de la production plus importante pour les plus riches des producteurs. Cet effet est renforcé par l'endettement lors des périodes de besoin. Il est reconnu que les taux d'intérêt effectifs sont généralement plus élevés quand le débiteur est en détresse (comparé à des conditions normales). Certains auteurs voient dans ce mécanisme la cause première de la persistance de la pauvreté (Bhaduri, 1983).

Le processus précédent de marginalisation au niveau individuel est analogue au niveau national ou international. Prenons l'exemple d'un pays à faible revenu ayant un déficit alimentaire et dont les ressources extérieures dépendent en grande partie des exportations agricoles. En fait de nombreux pays répondent à cette description. Un choc négatif sur la production agricole intérieure impliquera un déstockage national de réserves alimentaires et une augmentation des importations alimentaires pour maintenir la consommation. Si des réserves en devises n'existent pas et si les recettes d'exportation n'augmentent pas suffisamment, l'augmentation des importations alimentaires sera couverte par une réduction des autres importations ou par le recours à l'endettement. Bien souvent les pays ont recours à ces deux solutions. L'aide alimentaire dans ce contexte peut être considérée comme une dette extérieure puisque, souvent, un certain nombre d'obligations politiques ou d'un autre ordre sont demandées pour sécuriser l'aide. Si une partie des aliments importés est distribuée gratuitement à ceux qui en ont besoin, la dette envers l'étranger équivaut à une consommation de biens nationaux ou à une vente d'actifs nationaux.

Si dans une période ultérieure l'augmentation de la production domestique et des exportations dope le revenu national, les ressources supplémentaires d'exportation ne sont pas généralement totalement épargnées car une par-

tie est utilisée pour augmenter les importations de biens de consommation. Ceci implique une diminution des devises disponibles en cas de choc, et ce processus peut se répéter menant à l'augmentation de la dette extérieure et à une croissance moins rapide. Ce mécanisme semble expliquer largement la réponse des pays pauvres d'Afrique aux chocs du début des années 70 (Liebenthal, 1981). Ainsi, l'instabilité interne et externe peut mener à des modes de production et d'échanges qui peut affecter négativement les taux de croissance (Sarris, 1989b). L'instabilité des prix internationaux bien qu'elle contribue à l'instabilité des recettes d'exportation ou des dépenses à l'importation n'est pas le principal déterminant de l'insécurité alimentaire. Valdes et Konandreas (1981) ont montré que, dans l'ensemble, la variabilité des dépenses d'importations était plus lié à la variation des volumes que des prix. Cela implique que les schémas de stabilisation des prix internationaux n'élimineront pas la principale cause de variation des recettes d'exportations ou des dépenses d'importations. Des schémas, tel que la « Compensatory Financing Facility » du FMI qui inclue des prêts à court terme pour les pays dont le coût des importations alimentaires est trop élevé, sont les plus à même de traiter directement le problème d'instabilité des revenus dans les pays à bas revenus. Cependant, en dépit du fait que l'aide alimentaire du FMI est actuellement le seul schéma international d'assurance alimentaire, il n'a pas été largement utilisé probablement en raison des conditions imposées par le FMI (ou ce qui pourrait être considéré grossièrement comme un taux d'intérêt élevé). La CEE a développé son propre système de stabilisation des exportations pour les pays ACP: le STABEX. Cet accord ne couvre pas les produits d'exportation qui font l'objet de la PAC (sucre ou boeuf par exemple) et n'inclue pas de schémas de compensation pour les importations comme le fait le FMI. Qui plus est il a des ressources limitées. Cependant, il fonctionne sur la base de dons, ce qui constitue un de ses intérêts majeurs pour les pays bénéficiaires.

POLITIQUES AGRICOLE ET COMMERCIALE DE LA CEE DANS UNE PERSPECTIVE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Compte tenu de la nature de l'insécurité alimentaire des pays en développement, et de l'importance la CEE pour le commerce avec les PMD, on peut se demander si les politiques agricoles de la CEE sont néfastes pour la sécurité alimentaire de ces pays.

Pour être plus concret, on peut imaginer un pays en développement caractérisé par un revenu national faible, une importante population agricole, un faible revenu par habitant, des exportations concentrées sur quelques produits agricoles tropicaux, un petit secteur de production manufacturière tourné vers la satisfaction des besoins intérieurs, et des importations nettes de céréales. Sadoulet et de Janvry (1989) ont classé 24 pays dans cette catégorie (se situant principalement en ASS (1)). Ils ont divisé ce groupe en deux selon que la substituabilité entre céréales locales et céréales importées est faible ou forte. Quoiqu'il existe un grand nombre d'autres pays qui sont des importateurs nets, ils ont en général des revenus moyens ou élevés. Ces premiers pays sont donc ceux pour qui les problèmes de sécurité alimentaires sont a priori les plus importants. Pour les deux sous groupes de pays, les impor-

tations nettes de céréales représentent respectivement 19,4 % et 11,8 % de la production intérieure de céréales.

Sadoulet et de Janvry, en utilisant un modèle calculable d'équilibre général, ont montré qu'une libéralisation des échanges entraînait une augmentation du prix des céréales ce qui, en général, avait des effets négatifs, quoique peu importants, sur les pays les plus pauvres (notamment sur les ménages urbains). Ils recommandent des stratégies d'intervention non marchande, tel un objectif d'aide alimentaire, de manière à corriger ces effets négatifs sur les pays les plus pauvres.

Il est facile de comprendre que les ruraux pauvres des PMD soient peu affectés par les marchés internationaux. D'abord, la plupart des ménages pauvres sont peu intégrés au marché domestique. Par exemple, au Ghana, environ 80 % des fermes sont cultivées principalement pour l'autosubsistance. Ensuite, le régime alimentaire des pauvres dans les zones rurales ou urbaines sont en général principalement constitués de produits peu échangeables tel que le sorgho, le millet, le manioc, le maïs blanc, etc... Les céréales échangeables telles que le blé ou le riz constitue dans la plupart des pays de l'ASS une part très faible des dépenses alimentaires des plus pauvres. De plus, dans de nombreux pays la production des produits agricoles exportables est assurée principalement par les plus riches. Ainsi, les fluctuations extérieures des prix de ces produits touchent peu les plus pauvres. Quatrièmement, les pauvres, dans ces pays, subissent des variations de prix bien plus importantes que celles existant sur des marchés internationaux, ou celles impliquées par la libéralisation des marchés. Entre le début et la fin de saison, les différences de prix dans de nombreux pays de l'ASS sont souvent supérieures à 100 %. Cela implique que les quelques pourcents de variation de prix résultant d'une libéralisation des échanges auront un effet quasiment imperceptible pour les petits paysans. Enfin, dans la plupart des pays en développement importateurs d'aliments, la transmission des prix du marché international sur les marchés intérieurs est très faible. Cela est dû au fait qu'aussi bien les quantités échangées que les prix intérieurs (en particulier dans les zones urbaines) sont contrôlés pour des raisons de politique intérieure. Les marchés domestiques, en particulier dans les zones rurales, tendent à varier indépendamment des prix internationaux.

La conclusion de la discussion précédente est que les distorsions de prix engendrées par les politiques agricoles de la CEE n'ont qu'un effet direct marginal sur l'insécurité alimentaire dans les pays les moins développés. La question suivante concerne les effets indirects de la PAC sur les pauvres transmise par une influence sur des grandeurs plus générales telles que les gains à l'exportation, les revenus, etc. On a déjà mentionné que la plupart des pays les moins développés, sujet à l'insécurité alimentaire, bénéficiaient en moyenne des politiques de distorsion de la PAC. Qui plus est, les préférences accordées à de nombreux pays dans le cadre des accord de Lomé ou dans le cadre d'accord bilatéraux tendent à générer des transferts directs de revenu significatifs. De la même façon, de nombreuses distorsions résultant des mécanismes de protection de la PAC ont eu tendance à créer des rentes importantes pour certains pays producteurs. Un bon exemple est le développement des exportations de manioc de Thaïlande et d'Indonésie vers la CEE résultant du mode de protection dans le secteur de l'alimentation du bétail (Nel-

son, 1989). Ces effets expliquent en grande partie la relative indifférence des PMD devant les efforts développés par les pays développés pour demander une réforme de la PAC.

La question est alors de savoir si ces transferts profitent aux pauvres de ces pays ou si ils créent des effets de multiplication des revenus significatifs. Cela dépendra selon que les rentes sont appropriées par l'Etat ou sont transférées aux producteurs, selon que les producteurs qui en bénéficient seront les riches ou les pauvres, et selon que ces rentes sont utilisées pour augmenter la demande intérieure ou l'importation de biens de consommation. Le grand nombre de conditions qui doivent être satisfaites pour qu'une rente nationale transite jusqu'aux plus pauvres implique que les arrangements commerciaux préférentiels pourraient ne pas être le mécanisme le plus efficace pour améliorer la sécurité alimentaire des pauvres. Cependant, il pourrait exister des mécanismes plus efficaces pour transférer des revenus de la CEE vers les pays du Sud.

UNE PERSPECTIVE GÉNÉRALE SUR LES POLITIQUES AGRICOLES DE LA CEE ET LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DES PAYS DU SUD

Dans ce chapitre, nous présenterons quelques analyses macroéconomiques alternatives sur les liens entre PAC et sécurité alimentaire. Tout d'abord, dans la mesure où la plupart des PMD sujets à l'insécurité alimentaire sont importateurs de produits agricoles des zones tempérées, la politique de la PAC qui a tendance à déprécier les cours mondiaux peut être interprétée comme une politique d'alimentation à bas coût pour ces pays. Cela est cohérent avec les politiques industrielles visant à substituer des importations dans de nombreux pays du Sud, qui en fait tentent de fournir une alimentation à bas prix pour garder les salaires industriels à des niveaux peu élevés. Cela est également cohérent avec un objectif général de sécurité alimentaire dans la mesure où la PAC aide à garder des prix bas pour les produits alimentaires, et donc soutient les revenus des pauvres qui sont acheteurs nets d'aliments. La PAC en gardant des prix élevés dans la CEE crée une taxe implicite sur la production industrielle dans la CEE (Stoekel, 1985). Cela engendre à la fois des pertes d'emplois dans la CEE et une substitution par des biens importés. De nombreux pays en développement ont profité de cet avantage et notamment les pays asiatiques. Néanmoins, les pays les moins développés et en particulier ceux sujets à l'insécurité alimentaire n'en ont pas profité.

La PAC en produisant des surplus importants a contribué aux politiques d'aide alimentaire. Entre 1981-1982 et 1987-1988 la CEE a envoyé en moyenne environ 2Mt. par an d'aliments pour l'aide alimentaire soit 19 % du total mondial de l'aide alimentaire (Ballenger et Mabbs-Zeno, 1990). Pour certains pays tels que l'Ethiopie, la Somalie, le Mozambique, le Soudan l'aide alimentaire représente plus de 40% du total des importations alimentaires. L'aide en nature telle que l'aide alimentaire, bien qu'elle présente quelques problèmes lorsqu'on la compare aux dons en espèces (manque de flexibilité, problèmes bureaucratiques) a certains atouts en matière de sécurité alimentaire. Premièrement elle peut être mieux ciblée. Deuxièmement elle tend à augmenter l'offre intérieure et soulager les prix intérieurs plutôt que de les voir augmen-

ter comme cela se produirait avec une aide en espèces. C'est d'ailleurs dans ces moments que l'insécurité alimentaire est la plus forte. Cependant, bien que la CEE ait contribué à l'aide alimentaire, on ne peut pas considérer qu'il s'agit du meilleur moyen de transfert de ressources alimentaires vers les PMD. Si le même montant d'aide alimentaire avait été acheté sur le marché international par les pays donateurs plutôt que d'écouler ces surplus, cela aurait perturbé significativement le marché international et n'aurait représenté qu'un montant faible par rapport aux dépenses budgétaires de la PAC.

L'aide alimentaire et le bas prix des denrées importées, bien que représentant des revenus supplémentaires pour certains habitants des zones urbaines et même des zones rurales, ne peuvent pas être considérés comme une politique s'attaquant aux racines du mal qu'est l'insécurité alimentaire. L'origine de l'insécurité alimentaire est en fait un manque de capital des plus pauvres et un manque d'infrastructures adéquates pour générer des activités capitalistiques. En fait, dans une perspective de redistribution, l'aide alimentaire et le bas prix des importations tendent à garder le coût du travail peu élevé et donc à augmenter les profits des riches employant de la main-d'œuvre.

A l'intérieur de la CEE, la PAC a également des effets positifs sur les plus riches des agriculteurs (Brown, 1989), même si un de ces objectifs avoués est d'aider les petites exploitations agricoles. Il y a une certaine ironie dans le fait qu'aussi bien dans la CEE qu'au niveau international les contributions des consommateurs et des contribuables reviennent à subventionner les plus riches des agriculteurs tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement.

LES OPTIONS DE LA CEE POUR AMÉLIORER LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

La discussion précédente a permis de souligner le fait que les distorsions créées sur les marchés internationaux par la PAC ont peu d'impact sur les habitants des pays en développement qui sont le plus sujet à l'insécurité alimentaire. Cela implique que tout changement vers une réduction du support des prix dans la CEE, que celles-ci soient induites par les négociations du GATT ou par des pressions internes à la CEE, n'aura qu'une faible incidence sur l'insécurité alimentaire des plus pauvres, même s'il en résulte des effets significatifs sur les marchés internationaux. Ceci en raison du fait que l'insécurité alimentaire n'est pas un problème créé par le marché. C'est en fait une part du problème plus large de pauvreté et en tant que tel il mérite d'être traité directement. Dans ces conditions, qu'elles sont les politiques qui peuvent s'attaquer à ce problème ?

Sachant que dans les pays en développement, la plupart des habitants frappés par l'insécurité alimentaire tirent leurs moyens de survie de l'agriculture, la meilleure stratégie à long terme pour résoudre aussi bien le problème de pauvreté dans les zones rurales que l'insécurité alimentaire réside dans le soutien des politiques basées sur la croissance de l'agriculture, à savoir les stratégies basées sur l'augmentation de la production agricole des petits paysans (Mellor, 1988b). De telles stratégies, si elles réussissent, doivent générer une demande intérieure suffisante pour entraîner la croissance des autres secteurs telle que

la production manufacturière ou l'industrie. Il faut donc les distinguer des stratégies reposant uniquement sur le développement des exportations et sans rapport avec le développement du marché intérieur. Les éléments essentiels de ces stratégies à long terme sont le développement des infrastructures rurales, la recherche et l'adaptation des technologies, l'éducation dans les zones rurales et la santé. Des politiques de prix adéquates bien qu'essentielles en terme d'incitation, ne sont pas en mesure d'engendrer une réponse forte à court terme de l'offre. (Binswanger, 1989).

Bien que de nombreux programmes dans les PMD aient tentés de favoriser les éléments définis précédemment, leur succès a été variable, fonction de leur ampleur (pour pouvoir toucher les pauvres) et de l'existence de forces qui peuvent annihiler les effets bénéfiques.

Bien qu'une stratégie de développement largement basée sur le développement agricole puisse lentement résoudre les problèmes de pauvreté et d'insécurité alimentaire chronique, la suppression à court terme des risques alimentaires peut aller largement dans le sens d'une incitation à la croissance à long terme. C'est ce que nous avons développé précédemment. La nécessité de politiques réduisant les risques alimentaires est devenue de plus en plus pressante dans les années récentes alors que la variabilité de la production et des prix pour les aliments de base semble croissante (Mellor, 1988a ; Koester et Valdes, 1984).

Au niveau micro-économique on a vu que la plus grande part de l'épargne des plus pauvres est utilisée pour amoindrir les variations de consommation. Pour que cette épargne soit utilisée pour des investissements productifs, et donc pour la croissance, on doit leur fournir l'assurance qu'en cas de besoin, il y aura suffisamment de denrées alimentaires disponibles pour éviter la famine. Cependant, cela implique que les habitants doivent avoir confiance dans un mécanisme qu'ils ne contrôlent pas. Cela crée des problèmes de confiance, qui compte tenu des faibles capacités de réalisation dans les pays en développement, peuvent conduire à une inefficacité de tout schéma qui n'est pas au moins partiellement contrôlé par ceux qui en ont besoin; cela implique, par exemple, que des stocks de grain d'urgence gérés au niveau local sont plus à même de satisfaire aux besoins que des stocks régionaux contrôlés par une administration régionale. Le même principe de confiance existe au niveau national. Si par exemple, il n'existe pas de système fiable d'assurance alimentaire géré par l'extérieur, un gouvernement peut encourager un mode de production agricole qui va à l'encontre du principe des avantages comparatifs. Il peut également promouvoir de coûteux stocks d'urgence au niveau national plutôt que de dépendre du marché international ou du bon vouloir des pays donateurs. Le principe général est que tout système destiné à traiter de ce problème d'insécurité alimentaire doit fonctionner le plus près possible de ceux à qui il est destiné, et doit être partiellement contrôlé par eux-mêmes.

La CEE peut-elle contribuer à une meilleure assurance alimentaire pour les pays en développement ? La réponse est oui mais les procédures doivent être plus institutionnalisées et automatiques qu'elles ne le sont actuellement. Considérons l'aide alimentaire de première urgence destinée à éviter les risques de grande famine. Actuellement, il n'y a pas de fonds alimentaire en nature ou en espèces qui soit organisé à un niveau bilatéral ou multilatéral avec

des règles connues et des procédures d'urgence. Un tel fond pourrait être organisé avec une contribution annuelle et quelques règles d'utilisation de ce fonds. Les agences multilatérales telles que le Programme Mondial de l'Alimentation ou nombre d'organisations non gouvernementales pourraient servir de base à une amélioration des envois d'urgence quand ils sont nécessaires. En combinant les besoins d'urgence relativement peu fréquents des différents pays en développement, il ne serait pas nécessaire qu'un tel fonds soit très important. Un tel fonds pourrait aussi être approvisionné par les pays en développement eux-mêmes, ce qui pourrait être considéré comme une prime d'assurance payée, bien évidemment, lorsque les gains à l'exportation le permettent. Puisque la CEE a déjà l'expérience de programme de stabilisation comme le STABEX, il semble qu'un fonds de garantie alimentaire pourrait facilement suivre les règles et procédures déjà mises au point.

Des stocks de céréales de la CEE doivent-ils être nationaux ou internationaux. Dans de nombreux pays en développement les stocks nationaux pour la sécurité alimentaire sont confondus avec les stocks visant à la stabilisation des marchés. Les principes qui guident l'utilisation des stocks de stabilisation des cours (nationaux ou internationaux) sont sensiblement différents de ceux qui guident l'utilisation des stocks d'urgence. Les stocks destinés à atténuer les variations de prix influencent nécessairement la part monétisée du marché, et affecte les dépenses alimentaires de ceux qui ont une demande effective. Cependant, le principal problème de l'insécurité alimentaire est le manque de moyens de paiement à certaines époques. Qui plus est, les imperfections des marchés (manque d'information, délai de transaction,..) créent des retards dans la fourniture des stocks d'urgence ce qui peut exacerber les situations de famine. Cela implique que les stocks alimentaires de sécurité sont les plus efficaces lorsqu'ils sont situés près des zones à risque. Cela implique également que la taille de ces stocks est relativement faible, sûrement beaucoup plus faible de ce qui pourrait résulter d'une simple analyse des fluctuations de la production (Sarris, 1985b). La CEE doit donc plutôt favoriser la création de petits stocks nationaux d'urgence situés de façon adéquate et non des schémas de stabilisation nationaux ou internationaux qui ne traitent pas le fond du problème et sont plus coûteux.

Les deux options précédentes, un fonds d'assurance alimentaire et des stocks locaux d'urgence, pourraient être approvisionnées par l'aide alimentaire de la CEE. L'aide alimentaire peut avoir des fonctions de développement plus larges en assurant l'alimentation des personnes participant aux programmes de travaux. De tels programmes arrivent généralement à atteindre les classes pauvres et peuvent créer les infrastructures nécessaires. En tout état de cause, si l'aide alimentaire doit être un outil effectif du développement, elle doit être relativement stable et ne pas dépendre de surplus produits par la PAC.

Les schémas de sécurité alimentaire doivent-ils être bilatéraux ou internationaux ? Il semble que ces deux formes ne sont pas incompatibles (exemple du Stabex et du FMI). Les schémas multilatéraux peuvent être plus généraux et couvrir une plus grande gamme de risques. Cependant, ils ont tendance à être plus lourds à mettre en œuvre, ce qui est un inconvénient majeur dans le cas de la sécurité alimentaire. Qui plus est, alors que les accords de stabili-

sation des marchés nécessitent, pour être efficaces, une participation multilatérale, ce n'est pas le cas pour un fonds d'assurance alimentaire qui ne doit pas affecter significativement les marchés commerciaux. Aussi, un programme bilatéral peut être tout autant sinon plus efficace qu'un programme multilatéral. Sachant que la libéralisation de la PAC pourrait entraîner une augmentation des prix moyens des céréales et d'autres produits de base importés par les PMD, on peut considérer l'organisation d'un schéma d'assurance alimentaire comme une compensation versée aux pays qui vont y perdre. Ainsi, on pourrait estimer le montant de ces pertes pour un pays donné et les convertir en un quota alimentaire qui rentrerait, pour ce pays, dans un fonds d'assurance alimentaire.

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Les principaux points soulevés dans ce papier sont les suivants. La CEE, compte tenu de son important potentiel de production et de consommation, a une influence majeure sur les marchés agricoles mondiaux. Les politiques de protection de la CEE qui visaient à l'indépendance alimentaire de la CEE après la guerre ont eu tendance à déstabiliser et déprimer les marchés mondiaux. Les pays en développement sont diversement affectés par les marchés mondiaux. Les politiques de la CEE ont bénéficié à certains pays les moins développés qui importent une part de leur alimentation, d'autre part, la CEE, par le biais d'accords bilatéraux, a eu tendance à assurer des compensations aux pays touchés par les restrictions sur les importations de produits agricoles.

L'insécurité alimentaire qu'elle soit chronique ou transitoire a été analysée comme un problème de pauvreté. L'insécurité alimentaire transitoire et les stratégies développées aussi bien par les ménages à faibles revenus que par les états pour atténuer les risques de diminution de la consommation ont tendance à réduire la croissance

générale des plus pauvres et par là même de maintenir un état d'insécurité alimentaire chronique. On a également défendu le fait que les risques alimentaires ne dépendent pas de façon importante du développement des marchés mondiaux. Cela implique que les solutions passant par le marché, telle que la libéralisation des échanges ou des accords internationaux sur les produits ne contribuent pas à l'amélioration de la situation alimentaire des plus pauvres.

On a également vu que les politiques agricoles actuelles de la CEE tendent à créer des transferts de richesse principalement vers les plus riches producteurs de la CEE et des pays en développement. Et cela parce que ces politiques sont essentiellement basées sur les mécanismes de marché. On a donc suggéré que des schémas plus directs et ne transitant pas par le marché seront plus efficaces pour améliorer la sécurité alimentaire. La CEE qui a déjà une expérience importante en matière de gestion des problèmes agricoles et en matière de développement pourrait contribuer significativement à l'amélioration de la sécurité alimentaire.

Les principaux moyens proposés seraient la création d'un « fonds d'assurance alimentaire » fonctionnant soit bilatéralement soit multilatéralement qui garantirait une assistance alimentaire d'urgence aux pays. Un tel fonds pourrait être approvisionné par une aide de la CEE aux schémas nationaux de sécurité alimentaire des pays les moins développés. Il pourrait s'agir de stocks d'urgence mais avec une conception assez différente de celles qui sont généralement proposées. Un fonds d'assurance alimentaire pourrait être complémentaire des efforts actuels faits en faveur de la libéralisation des échanges, et cela pourrait également permettre une plus grande participation des pays en développement au sein du GATT.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ADELMAN, I. (1984). — « Beyond Export-Led Growth », *World Development*, Vol. 12, N° 9.
- BALLENGER, N. and MABBS-ZENO, C. (1990). — « Treating Food Security and Food Aid Issues at the GATT », National Center for Food and Agriculture Policy, Washington DC., Discussion Paper N°. FAP 90-07.
- BHADURI, A. (1983). — *The Economic Structure of Backward Agriculture*. Academic Press, London.
- BINSWANGER, H. (1989). — « The Policy Response of Agriculture », *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*.
- BLACKHURST, R. (1972). — « General versus Preferential Tariff Reductions for LDC Exports : An Analysis of the Welfare Effects », *Southern Economic Journal*, Vol. 38, N° 2, January.
- BLANDFORD, D. (1988). — « The Impact of Freer Agricultural Trade : A Review of the Empirical Evidence », Background paper prepared for the Symposium « Bringing Agriculture into the GATT » International Agricultural Trade Research Consortium, Annapolis, August.
- BROWN, C. (1989). — *Distribution of CAP Price Support*. Statens Jordbrugsøkonomiske Institut, Copenhagen, Report N°. 45, May.
- BURNIAUX, J.M., DELORME, F., LIENERT, I., and MARTIN, J. (1990), « WALRAS - A Multi-Sector Multi-Country Applied General Equilibrium Model for Quantifying the Economy Wide Effects of Agricultural Policies », *OECD Economic Studies*, N°.13, Winter 1989-1990.
- DEATON, A. (1989). — « Saving in Developing Countries : Theory and Review », *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*.
- DE JANVRY, A. and SADOULET, E. (1986). — « The Conditions for Harmony between Third World Agricultural Development and U.S. Farm Exports », *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 68, N°. 5.
- DEVEREUX, S., and HAY, R. (1986). — « Origins of Famine. A Review of the Literature », Report prepared for the Food and Agriculture Organization of the United Nations, December.
- DEWBRE, J. (1989). — « Results of the Ministerial Trade Mandate (MTM) Model », paper presented to the joint OECD. World Bank Symposium on Agricultural Trade Liberalization : Implications for Developing Countries, Paris 5-6 October.
- ERZAN, R. and SVEDBERG, P. (1989). — « Protection Facing Exports from Sub-Saharan Africa in the EC, Japan, and the United States », *World Bank, Policy Planning and Research. Working Paper N°. 320*, November.
- HERTEL, T.W. (1989). — « Quantifying the Effects of Agricultural Trade Liberalization on the LDCs : A Survey of the Models », paper presented at the OECD - World Bank Symposium on « Agricultural Trade Liberalization : Implications for Developing Countries », Paris October 5-6, 1989.

HUFF, B., and MOREDDU, C. (1990). — « The Ministerial Trade Mandate Model », OECD Economic Studies, N° 13, Winter 1989-1990.

KOESTER, U. and HERRMANN, R. (1987). — The EC-ACP Convention of Lome. Forum N° 13, Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel.

KOESTER, U. and VALDES, A. (1984). — « The EC's potential role in food security for LDCs : Adjustment in its STABEX and Stock Policies », European Review of Agricultural Economics, Vol. 11, pp. 415-437.

LIEBENTHAL, R. (1981). — « Adjustment in Low Income Africa, 1974-1978 », World Bank Staff Working Paper N° 486, August.

MATHEWS, A. (1985). — The Common Agricultural Policy and the Less Developed Countries. Gill and Macmillan, Dublin.

MELLOR, J.W. (1988a). — « Food Demand in Developing Countries and the Transition of World Agriculture », European Review of Agricultural Economics, Vol 15-4.

MELLOR, J.W. (1988b). — « Global Food Balances and Food Security », World Development, Vol. 16, N° 16, N° 9.

NELSON, G.C. (1989). — « Rent Seeking in North-South Agricultural Trade », European Review of Agricultural Economics, Vol. 16-1.

OECD (1989) — PSE and CSE Tables 1979-1988. Paris.

PARIKH, K.S., FISCHER, G., Frohberg, K., and Gulbrandsen, O. (1988). — Towards Free Trade in Agriculture. Laxenburg Austria, Martinus Nijhoff Publishers.

RONINGEN, V.O., and DIXIT, P.M. (1989). — « Economic Implications of Agricultural Policy Reforms in Industrial Market Economies », USDA, ERS, Staff Report N° AGES 89-36, August.

SADOULET, E., and de JANVRY, A. (1989). — « Growth and Welfare Effects of a GATT Agreement in Agriculture on the Developing Countries : A General Equilibrium Analysis », paper presented at the joint OECD - World Bank Symposium on Agricultural Trade Liberalization : Implication for Developing Countries, Paris October 5-6.

SARRIS, A.H. (1985a). — « Food Security and Agricultural Production Strategies under Risk in Egypt », Journal of Development Economics, Vol. 19, N° 1/2, September/October.

SARRIS, A.H. (1985b). — « Degree of Reliance on National Food Stocks and Imports », in FAO World Food Security : Selected Themes and Issues, FAO Economic and Social Development Paper N° 53, Rome.

SARRIS, A.H. (1987). — « Domestic Price Policies and International Distortions : The Cases of Wheat and Rice », Economic Notes, Vol. 16, N° 2.

SARRIS, A.H. (1989a). — « Prospects for EC Agricultural Trade with Developing Countries », European Review of Agricultural Economics, Vol. 16-2.

SARRIS, A.H. (1989b). — « Food Security and International Security », Centre for Economic Policy Research, London Discussion Paper N° 301, May.

SEN, A. (1981). — Poverty and Famines : An Essay on Entitlement and Deprivation, Clarendon Press, Oxford.

STOECKEL, A. (1985). — « Intersectoral Effects of the CAP : Growth, Trade and Unemployment.

TYERS, R. and ANDERSON, K. (1986). — « Distortions in World Food Markets : A Quantitative Assessment », background paper for the World Bank World Development Report, 1986.

VALDES, A. (1987). — « Agriculture in the Uruguay Round : Interests of Developing Countries » World Bank Economic Review, Vol. 1, N° 4.

VALDES, A. and KONANDREAS, P. (1981). — « Assessing Food Insecurity Based on National Aggregates in Developing Countries », in Valdes, A. (ed) Food Security for Developing Countries Westview Press.

VALDES, A. and ZIETZ, J. (1980). — Agricultural Protection in OECD Countries : Its Cost to Less-Developed Countries. International Food Policy Research Institute, Research Report N° 21.

WINTERS, A. (1988). — « The National Security Argument for Agricultural Protection », Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper N° 287, November.

WORLD BANK (1986). — « Poverty and Hunger : Issues and Options for Food Security in Developing Countries », World Bank Policy Study.