

DÉMÉTER 97/98

Économie et stratégies agricoles

**L'agriculture
et la monnaie unique**

L'agriculture chinoise :
pour une approche régionale

Sécurité alimentaire
États et marchés internationaux



ARMAND COLIN

DÉMÉTER 97/98

LES ÉVALUÉS

- Les évaluateurs de la Haute-Normandie
- Les évaluateurs de la Région Île-de-France
- Les évaluateurs de la Région Rhône-Alpes

LES ÉVALUÉS

- Les évaluateurs de la Région Île-de-France
- Les évaluateurs de la Région Rhône-Alpes
- Les évaluateurs de la Région Rhône-Alpes

LES ÉVALUÉS

- Les évaluateurs de la Région Île-de-France
- Les évaluateurs de la Région Rhône-Alpes
- Les évaluateurs de la Région Rhône-Alpes

DÉJÀ PARUS

DÉMÉTER 93

- La réforme de la Politique agricole commune
- L'agriculture dans les pays d'Europe centrale
- La qualité des produits agricoles et alimentaires

DÉMÉTER 94/95

- L'agriculture, le GATT et le marché
- L'agriculture et l'environnement
- La chaîne consommateurs-distributeurs-producteurs en Europe

DÉMÉTER 96

- Le marché mondial des céréales au début du III^e millénaire
- Les agricultures méditerranéennes : nord et sud, deux destins différents
- Espaces ruraux et espaces agricoles en France : quelle mise en valeur du territoire?

DÉMÉTER 97/98

ÉCONOMIE ET STRATÉGIES
AGRICOLES



ARMAND COLIN



Ce logo a pour objet d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, tout particulièrement dans le domaine universitaire, le développement massif du « photocopillage ». Cette pratique qui s'est généralisée, notamment dans les établissements d'enseignement, provoque une baisse brutale des achats de livres, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que la reproduction et la vente sans autorisation, ainsi que le recel, sont passibles de poursuites. Les demandes d'autorisation de photocopier doivent être adressées à l'éditeur ou au Centre français d'exploitation du droit de copie : 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70.

*Cet ouvrage a été édité grâce à
La Commission des Communautés européennes*

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés, réservés pour tous pays.

Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, des pages publiées dans le présent ouvrage, faite sans l'autorisation de l'éditeur, est illicite et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective et, d'autre part, les courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'œuvre dans laquelle elles sont incorporées (art. L. 122-4, L. 122-5 et L. 335-2 du Code de la propriété intellectuelle).

© Armand Colin/Masson, Paris, 1997
ISBN : 2-200-01628-X

Masson & Armand Colin Éditeurs - 34 bis, rue de l'Université - 75007 Paris

Présentation

DÉMÉTER — Économie et stratégies agricoles — propose chaque année une analyse prospective et synthétique de l'actualité agricole. Chaque numéro est organisé autour de trois thèmes sélectionnés en fonction de leur rôle déterminant pour l'évolution de l'agriculture en France, en Europe et dans le monde.

Chaque thème est traité par un ou plusieurs spécialistes qui en font une synthèse, sans excès technique, mais sans non plus caricaturer une actualité complexe, et mettent en relief les perspectives qui s'y rattachent. Cette analyse est complétée par des données factuelles et des points de vue exprimés par des personnalités politiques ou scientifiques. Une approche internationale est recherchée, tant dans l'analyse que dans le choix des personnalités interviewées.

Pour le *DÉMÉTER* 97/98,

- Le premier thème est : « L'agriculture et la monnaie unique ».

Claude Gnos¹ démontre que la perspective de la monnaie unique en 1999 constitue, pour l'Union européenne, un enjeu majeur, tant au niveau politique qu'économique et financier. L'agriculture est incontestablement concernée par ce projet. Elle éprouve depuis de nombreuses années, les inconvénients de l'instabilité des taux de change intra-européens, à laquelle le projet de monnaie unique entend mettre fin. De plus, les incessantes fluctuations de la principale monnaie de facturation et de règlement internationale, le dollar, ont, elles aussi, d'importantes conséquences pour le secteur agricole. Quelles sont dans ces conditions les perspectives ouvertes à la PAC et plus généralement à l'agriculture européenne par l'institution de la monnaie unique?

Avant de proposer les premiers éléments de réponse, Claude Gnos analyse les enjeux généraux et les défis de la monnaie unique.

Différents points de vue complètent cette analyse :

– En premier lieu, M. Yves-Thibault de Silguy, Commissaire européen chargé des Affaires monétaires, rappelle les avantages de la monnaie unique en général et pour le secteur agricole et agro-alimentaire en particulier.

– Ensuite, MM. Joachim Heine, Directeur général adjoint, et Jean-Marc Gazagnes (Affaires agri-monétaires) à la Direction générale de l'Agriculture à la Commission

1. Directeur du Centre d'Études monétaires et financières, Université de Bourgogne et LATEC.

des Communautés européennes, précisent les conditions d'application de la monnaie unique dans le cadre de la PAC.

– Enfin, M. Stephan Von Cramon-Taubadel, Université de Kiel, présente et analyse les positions des agriculteurs allemands sur la monnaie unique.

• Le deuxième thème concerne l'agriculture chinoise et plus particulièrement les céréales. Cette analyse est réalisée par M. Claude Aubert², un des meilleurs connaisseurs de l'agriculture chinoise.

Il décrypte pour nous les évolutions des productions et de la consommation en Chine pour mieux analyser les perspectives du secteur agricole et la place de ce pays sur les marchés mondiaux. Ce dernier point constitue la principale incertitude des prospectives à moyen et long terme sur les marchés mondiaux de céréales, réalisées par les différents organismes internationaux.

Claude Aubert apporte un éclairage incomparable et inédit par une analyse régionale des potentiels de production et des évolutions de la consommation. C'est la première fois qu'une telle analyse est proposée. Elle a demandé un très long travail sur le terrain et sur les différentes données statistiques.

À partir de cette connaissance approfondie, Claude Aubert retrace l'extraordinaire mutation de l'agriculture chinoise fondée sur les céréales et qui s'oriente maintenant vers une production diversifiée, faisant une place de plus en plus importante aux produits animaux.

• Le troisième thème est : « Sécurité alimentaire, États et marchés internationaux ».

En écho aux questions posées par l'agriculture chinoise et sa capacité non seulement à nourrir la population mais aussi à répondre à la demande de plus en plus diversifiée des consommateurs, la question de la sécurité alimentaire mondiale, pour aujourd'hui et demain, est posée.

Nous avons demandé à des spécialistes de SOLAGRAL³ de faire le point. Ils parlent des évolutions de la définition de la sécurité alimentaire et des politiques alimentaires pour examiner ensuite le rôle des États et des marchés internationaux dans l'approvisionnement des populations. Enfin, ils proposent une analyse de la sécurité alimentaire en tant que bien public. À ce titre, celle-ci devrait faire l'objet d'une redéfinition du rôle et des responsabilités collectives des différents acteurs pour déboucher sur l'élaboration d'instruments communs afin de favoriser une sécurité alimentaire globale.

Trois points de vue apportent des éclairages ponctuels sur différents aspects de cette question très complexe.

– David Blanford, OCDE, analyse le rôle des politiques agricoles des pays développés sur les marchés mondiaux et leurs répercussions sur les pays en développement (politiques agricoles et approvisionnement des populations).

– Lawrence D. Smith, Université de Glasgow, examine le rôle de l'État et les moyens dont il dispose pour stabiliser les marchés nationaux. Cette instabilité étant source de difficultés pour la plupart des groupes sociaux, les décisions

2. Directeur de recherche, INRA Ivry.

3. Thierry Giordano, Agro-économiste ; Yannick Jadot, Économiste ; Laurence Tubiana, Économiste et chargée de recherche à l'INRA ; Benoît Vergriette, Agro-économiste.

d'investissements sont reportées, la situation alimentaire des plus pauvres se détériore et la légitimité des gouvernements est compromise.

– Mark Bowden, responsable d'une organisation non gouvernementale britannique pour l'amélioration du bien-être des enfants, montre comment les situations de guerre dans les pays pauvres sont les plus grandes sources d'insécurité alimentaire. Les famines sont moins dues à des fléaux naturels qu'à des situations politiques.

Enfin, comme chaque année, deux annexes — simples et faciles à utiliser — complètent ce numéro :

– l'une reprend les principaux indicateurs statistiques de l'agriculture dans le monde, dans l'Union européenne et en France. Elle est organisée en cinq grands secteurs : l'alimentation, les structures agricoles, la production, les échanges et les données financières ;

– l'autre est traditionnellement consacrée à la recherche. Chaque année, nous privilégions une approche différente. Cette année, nous avons demandé à M. Guy Paillotin, Président de l'INRA, de dresser un tableau des avancées réalisées par l'INRA au cours de ses 50 années d'existence et de nous présenter les nouveaux défis pour demain.

Comité de parrainage

- Michel Bon, président de France Télécom
- Louis Malassi, ancien président d'Agropolis
- Guy Paillotin, président de l'Institut national de la recherche agronomique
- Michel Petit, directeur de la recherche agricole à la Banque mondiale
- Jean Pinchon, président du Conseil permanent de l'Institut national des appellations d'origine
- Albert Simantov, ancien président de la Société française d'économie rurale
- Gérard Viatte, directeur de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Pêcheries à l'Organisation de coopération et de développement économiques

Comité de rédaction

- Isabelle Albouy, directeur du Club Déméter
- Didier Aubert, chargé de mission à la direction scientifique du Département des sciences sociales à l'Institut national de la recherche agronomique
- François Clerc, Ingénieur général du Génie rural, des Eaux et des Forêts
- Francesco Delfini, directeur de la Fédération nationale des coopératives d'utilisation de matériel agricole
- Jean-Christophe Debar, Consultant, Agri US Analyse
- Hervé Durand, chef du Bureau de l'orientation économique et de l'appui à l'expérimentation à la Direction de la Production et des Échanges au ministère de l'Agriculture
- Pierre Le Roy, directeur général d'Unigrains
- Anne-Marie de Pascale-Breart, ancien chef de division, DG VI à la Commission des Communautés européennes

Directeur de publication : Isabelle Albouy

Le CLUB DÉMÉTER

Association de dirigeants et de chefs d'entreprise du monde agricole, le CLUB DÉMÉTER est un lieu de réflexion, d'échanges, de débats et de propositions.

Les objectifs du CLUB sont :

- mener hors des cadres institutionnels représentatifs, une réflexion prospective sur les conditions d'adaptation et de modernisation du secteur agricole et agro-alimentaire au sein de l'économie française, européenne et mondiale ;
- participer au débat sur les tendances structurelles de l'agriculture comme sur les politiques d'accompagnement à mettre en œuvre ;
- nouer et développer des relations nationales et internationales à tous les niveaux entre les milieux intéressés, notamment entre l'agriculture, l'industrie et la recherche ;
- favoriser l'échange, le dialogue et la communication avec les médias, les responsables publics et d'autres branches professionnelles afin de promouvoir une image dynamique du secteur agricole et agro-alimentaire auprès de l'opinion publique.

Les réflexions du CLUB DÉMÉTER s'organisent selon des préoccupations principalement économiques sur le moyen terme. Elles concernent notamment les domaines suivants :

- *La mondialisation* : le contexte économique international, l'ouverture à l'Est, les rapports Nord/Sud.
- *Les mutations* : la Politique agricole commune et l'Organisation mondiale du commerce, les nouvelles frontières de l'agriculture, l'impact des nouvelles technologies.
- *La modernisation* : les exigences multiples de compétitivité des entreprises agricoles (formation, statut, financement, fiscalité, organisation économique, conditions de concurrence...).

Le CLUB DÉMÉTER publie aussi :

- *des notes d'orientation sur la politique agricole* : la formation des agriculteurs, agriculture et coopération, la réforme de la PAC, l'agriculture et l'*Uruguay Round*, l'environnement pour l'agriculture ;
- *des cahiers d'études* :
 - * Cahier n° 1 : « Le financement public de l'agriculture »
 - * Cahier n° 2 : « Agriculture et Communication »
 - * Cahier n° 3 : « Les politiques de soutien à l'agriculture dans le monde »
 - * Cahiers n° 4-5 : « Une nouvelle loi d'orientation agricole en 1994? »
 - * Cahiers n° 6-7 : « L'agriculture en Russie »
 - * Cahier n° 8 : « Un nouvel instrument de politique agricole : l'assurance-revenu »

Les organismes adhérents

AGPB, AGPM, CNASEA, CERAFEL
Bretagne, CGB, CTIFL, CNCER,
FNCA, FOP, GNIS, OFIVAL, SECIMA,
SOPEXA, UNILET.

Les entreprises adhérentes

Agralco, Champagne céréales, Crédit agricole, Crédit agricole mutuel et rural,
Du Pont de Nemours, EMC2, Épis-Centre, France-Maïs Union, Groupama, Limagrain, Norépi, Pau Euralis, Pioneer France-Maïs, Rhône-Poulenc, Sigma, Sofiprotéol, Groupe Soufflet, Unigrains.

Sommaire

1. L'AGRICULTURE ET LA MONNAIE UNIQUE

par Claude Gnos, directeur du Centre d'Études monétaires et financières, Université de Bourgogne et LATEC	13
Introduction	16
Un projet conçu en réponse à l'évolution du système monétaire international	16
Un projet inscrit dans une logique d'intégration	25
Les défis de la monnaie unique	32
Perspectives pour la PAC et l'agriculture européenne	43
Conclusion	50
Points de vue :	
* Yves-Thibault de Silguy, Commissaire européen L'euro : un atout pour l'agriculture européenne	52
* Joachim Heine, directeur général adjoint et Jean-Marc Gazagnes, responsable du suivi des Affaires agri-monétaires, DG VI -Commission des Communautés européennes L'union monétaire et ses implications pour la politique agricole commune ...	55
* Stephan von Cramon-Taubadel, Institut d'Agronomie, Université de Kiel Les agriculteurs allemands et l'UEM	60
Bibliographie	62

2. L'AGRICULTURE CHINOISE : POUR UNE APPROCHE RÉGIONALE

par Claude Aubert, directeur de recherche, INRA, Ivry	65
Introduction	68
Grains et agriculture	68
La révolution alimentaire	73
Les productions	83
Les prix et les revenus	91
Conclusion : ouverture sur le marché mondial?	101
Bibliographie	103

3. SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, ÉTATS ET MARCHÉS INTERNATIONAUX

par Thierry Giordano, Agro-économiste ; Yannick Jadot, Économiste ; Laurence Tubiana, Économiste, chargée de recherche à l'INRA ; Benoît Vergriette, Agro-économiste - Solagral	129
Sécurité alimentaire : le débat est relancé	132
La question alimentaire depuis les années 30	144
États et marchés internationaux	155
La coordination internationale	169
Conclusion	175
Points de vue :	
* David Blandford, directeur du département Alimentation, agriculture et pêche de l'OCDE Union européenne, États-Unis : des politiques agricoles déstabilisantes?	178
* Lawrence D. Smith, professeur d'économie politique à l'Université de Glasgow Stabiliser les marchés nationaux : mission de confiance pour l'État	181
* Mark Bowden, responsable du secteur Afrique de l'Est de « Save the Children Fund » L'aide alimentaire piégée par la guerre	186
Bibliographie	189
4. ANNEXES	191
50 ans de recherche publique pour l'INRA par Guy Paillotin, Président de l'INRA	192
Recueil statistique	197

1

L'AGRICULTURE ET LA MONNAIE UNIQUE

*par Claude Gnos,
directeur du Centre d'Études monétaires et financières,
Université de Bourgogne et LATEC*

RÉSUMÉ

L'AGRICULTURE ET LA MONNAIE UNIQUE

Quelles perspectives la création de la monnaie unique ouvrira-t-elle à l'agriculture?

L'application du projet comporte aujourd'hui encore de nombreuses incertitudes qui empêchent que l'on dissocie l'examen des perspectives ouvertes à un secteur particulier de la présentation et de la discussion des enjeux plus généraux de la monnaie unique et des défis auxquels elle se trouvera confrontée. Aussi l'article propose-t-il tout d'abord un examen de ces enjeux et de ces défis. Il montre comment le projet de monnaie unique a été conçu à la fois en réponse à l'évolution chaotique du système monétaire international et dans la continuité du processus d'intégration économique engagé par la Communauté. Il étudie les défis représentés par l'insuffisante convergence économique des pays et par le besoin d'une organisation de l'Europe à géométrie variable.

Les enjeux généraux et les incertitudes du projet étant précisés, l'article montre comment ces éléments sont susceptibles de modifier les données du problème « agri-monétaire » européen. L'application du projet permettra en principe la suppression pure et simple des dispositions agri-monétaires nées de l'instabilité des taux de change intra-européens. Mais bien sûr la réflexion ne s'arrête pas à cette conclusion optimiste. L'abandon des instruments d'ajustement que constituent les taux de change et aussi, de fait, les taux verts, pourra renforcer les inconvénients de l'hétérogénéité des conditions de production nationales. La création de la monnaie unique ne pouvant concerner, au moins dans un premier temps, qu'un nombre restreint de pays, l'abandon généralisé des mesures agri-monétaires sera lié à l'aptitude de l'euro à constituer un point d'ancrage efficace pour les monnaies nationales subsistantes. L'alignement des prix européens sur les prix mondiaux pourrait présenter un minimum d'inconvénients si la création de l'euro donnait à l'Europe un moyen de défendre ses intérêts sur la scène monétaire internationale.

ABSTRACT

AGRICULTURE AND THE SINGLE CURRENCY

What prospects will the creation of the single currency open up for agriculture?

There is still so much uncertainty surrounding the implementation of the project that the prospects for any particular sector of the economy cannot be segregated from a more general presentation and discussion of what the single currency will mean, and the challenges with which it will be confronted. This paper first reviews these factors. It shows how the single currency project has been designed both as a response to the chaotic development of the international monetary system and as a natural extension of the economic integration initiated by the Community. It examines the challenges posed by inadequate economic convergence between countries and by the requirements for a Europe of variable geometry.

After setting out the general challenges and the uncertainty surrounding the project, the article shows how these factors may refine the European «agri-monetary» problem. Implementation of the project will, in principle, make it possible purely and simply to abolish the agri-monetary provisions engendered by exchange rate instability within the European Union. But, of course, the argument does not stop short at this optimistic conclusion. Relinquishing adjustment instruments such as exchange rates and, *ipso facto*, green rates may exacerbate the drawbacks of the conditions of national production being heterogeneous. As the creation of a single currency will concern, initially at least, only a small number of countries, the general abolition of agri-monetary measures will be related to the euro's capacity to act as a convenient anchor point for the remaining national currencies. Aligning European prices on world prices may cause minimum inconvenience if the creation of the euro were to provide Europe with a means of defending its corner in the international monetary arena.

INTRODUCTION

L'agriculture est incontestablement concernée par le projet de monnaie unique. Elle éprouve depuis de nombreuses années les inconvénients de l'instabilité des taux de change intra-européens, à laquelle le projet de monnaie unique entend aujourd'hui mettre fin. Les incessantes fluctuations de la principale monnaie de facturation et de règlement internationale, le dollar, ont elles aussi d'importantes conséquences pour le secteur agricole. Quelles seront dans ces conditions les perspectives ouvertes à la PAC, et plus généralement à l'agriculture européenne, par l'institution de la monnaie unique?

En vérité, trop d'incertitudes subsistent encore, qui concernent les modalités d'application du projet et aussi ses effets, pour que l'on puisse dissocier l'examen des perspectives ouvertes à un secteur particulier d'une présentation et d'une discussion des enjeux plus généraux de la monnaie unique et des défis auxquels elle se trouve confrontée. Ces enjeux et ces défis conditionnent les perspectives particulières; nous nous y intéresserons tout d'abord.

Nous rechercherons dans le contexte historique qui a motivé le développement de la réflexion sur l'intégration monétaire et le choix final de la monnaie unique, l'explication des enjeux assignés au projet. À cet effet, nous nous référerons successivement (première et deuxième partie) à l'évolution du système monétaire international et à la logique de l'intégration économique que la Communauté a privilégiée dès sa création.

Puis (troisième partie), nous nous attacherons à dégager les principaux défis auxquels le projet se trouve confronté, principalement celui de la convergence et celui de l'organisation d'un vaste ensemble de pays dont tous ne pourront pas adopter, avant longtemps sans doute, la monnaie unique.

Les enjeux généraux et aussi les incertitudes du projet de la monnaie unique étant ainsi précisés, nous pourrons enfin (quatrième partie) essayer de montrer plus précisément comment ces éléments sont susceptibles de modifier les données du problème «agri-monétaire» européen. Nous mènerons à nouveau nos investigations à partir d'un bref rappel historique destiné à présenter les principaux aspects de ce problème et son évolution.

UN PROJET CONÇU EN RÉPONSE À L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Le traité fondateur de la Communauté économique européenne (CEE), signé à Rome en 1957, avait pour objectif principal la constitution d'un marché commun, zone de libre-échange entre les pays membres et union douanière vis-à-vis des pays tiers. L'élaboration de politiques communes, en particulier la politique agricole et la politique de la concurrence, était également prévue. Mais le Traité n'envisageait pas de coopération étroite en matière monétaire ni bien sûr, *a fortiori*, la création d'une monnaie unique. En effet les pays de la Communauté n'avaient pas de dispositions monétaires spécifiques à prendre : le système monétaire international (SMI)

apportait alors la stabilité des taux de change nécessaire au bon déroulement des échanges et à leur développement. Tout au plus les partenaires européens estimaient-ils utile de renforcer, dans leurs relations réciproques, certaines dispositions du SMI concernant par exemple la libre convertibilité de leurs monnaies nationales les unes par rapport aux autres. Ce sont les premières difficultés de ce système, dès le début des années 60, puis sa crise ouverte, qui devaient modifier ce point de vue.

Pour la bonne compréhension de la réflexion menée par la Communauté et des dispositions prises successivement, il est utile de rappeler brièvement comment le SMI, instauré en 1944 par la conférence de Bretton Woods, assurait la stabilité des taux de change. Nous rappellerons également les circonstances qui ont précipité la perte de ce système. Nous pourrions alors examiner les solutions successivement retenues par les Européens pour tenter, à leur échelle, d'échapper à l'instabilité des taux de change : le serpent monétaire et le système monétaire européen (SME).

Le SMI : des parités fixes au flottement des monnaies

Le temps des parités fixes

La Conférence de Bretton Woods avait clairement opté pour un système de parités fixes. En adhérant au Fonds Monétaire International (FMI), institution créée pour gérer le système, chaque pays devait déclarer officiellement la parité de sa monnaie nationale, exprimée en or ou encore en dollars des États-Unis. Un pays pouvait modifier ultérieurement cette parité mais (en principe) avec l'accord du FMI et à la condition que cette modification se justifiait par un déséquilibre profond et durable de ses paiements extérieurs.

Au quotidien, sur le marché des changes, chaque pays avait l'obligation de maintenir le cours de sa monnaie dans une marge de plus ou moins un pour cent autour de la parité officielle. Ainsi, il lui appartenait d'intervenir sur le marché des changes pour se porter acheteur ou vendeur de sa monnaie nationale lorsque celle-ci se dépréciait ou s'appréciait et risquait de franchir les limites autorisées. Pour financer ses achats, un pays disposait, outre de ses propres réserves officielles en or et en devises, d'un soutien monétaire apporté par le FMI : ce dernier lui fournissait les monnaies d'autres pays en échange de sa propre monnaie nationale. Les opérations d'échange ainsi effectuées et qui subsistent aujourd'hui sont des opérations dites de tirage sur le FMI. Elles sont évidemment soumises à un certain nombre de conditions pratiques relatives à leur réalisation et à leur dénouement ultérieur. En particulier, chaque pays dispose de droits de tirage déterminés en fonction de sa contribution (obligatoire) aux ressources du Fonds. En 1968, alors que se faisait ressentir un besoin accru de réserves internationales, un amendement aux statuts du FMI permit la création de droits de tirage supplémentaires dits « spéciaux », les DTS, attribués à partir de 1969 aux pays membres en fonction de leurs contributions (ou quotas) initiales.

On sait que le dollar des États-Unis joua un rôle clé dans le système. Il est vrai que les accords de Bretton Woods donnaient en principe les mêmes droits et les mêmes obligations à tous les pays, notamment en matière de respect des parités et d'équilibre des paiements. Mais, en 1945, les États-Unis détenaient plus des deux tiers des réserves mondiales d'or, ils étaient également la principale puissance économique au

monde, le principal pays exportateur face à des pays européens aux prises avec les dures nécessités de la reconstruction. Aussi le dollar, «*as good as gold*», constituait-il tout naturellement la principale monnaie de référence (étalon), de réserve et d'intervention sur les marchés des changes, la monnaie dominante également dans les transactions privées. Cette circonstance, d'abord favorable à la stabilité du système, devait devenir la cause de sa perte, symbolisée en 1971 par l'abandon de la convertibilité-or de la monnaie américaine.

Un système en crise

Le rôle prédominant du dollar enfermait en effet le système de Bretton Woods dans une grave contradiction dénoncée par R. Triffin. L'approvisionnement en réserves des pays et plus généralement l'expansion de la liquidité internationale supposait un déficit persistant de la balance des paiements américaine. Mais l'accumulation des déficits compromettait la convertibilité-or du dollar et fragilisait ainsi le système.

De fait, le SMI a pu fonctionner sans encombres aussi longtemps que les réserves d'or des États-Unis sont restées supérieures au montant des dollars «*externes*», la convertibilité et par conséquent la stabilité du dollar étant alors assurées. Mais cette condition cessa d'être vérifiée à partir de 1960, ce qui incita les autorités de certains pays, notamment les dirigeants français, à demander la conversion des dollars qu'elles détenaient en réserves. Il s'ensuivit une crise de confiance envers la monnaie américaine, qui se traduisit par une hausse du cours de l'or sur le marché libre de Londres, à laquelle les États-Unis et leurs partenaires durent riposter en procédant à d'importantes ventes d'or (constitution d'un «*pool de l'or*» en 1961). Quant à la conversion des réserves officielles de dollars en or, elle fut enrayée par la proposition des États-Unis faite aux banques centrales de souscrire à des bons du Trésor américain (bons Roosa). Une action complémentaire portait sur les marchés des changes, les banques centrales américaine et britannique s'évertuant à soutenir, par leurs interventions, le dollar et aussi la livre sterling qui faisaient l'objet d'attaques spéculatives répétées. À cet effet, les banques centrales américaine et britannique développèrent des accords de swap (achats et ventes simultanées de devises pour deux échéances différentes) avec les banques centrales de leurs principaux partenaires. Elles se tournèrent également vers le FMI, qui trouva des ressources supplémentaires en concluant (en 1961-62) des «*Accords Généraux d'Emprunts*» avec les dix pays les plus riches du monde et qui, comme nous l'avons noté déjà, alloua à ses membres, à partir de 1969, des Droits de Tirage Spéciaux.

Un débat s'engagea alors à propos de la liquidité internationale, qui portait simultanément sur deux points principaux, le besoin de liquidités supplémentaires mais aussi la nécessité de trouver une nouvelle méthode, plus rationnelle, de réguler la liquidité internationale. Les DTS furent pressentis pour se substituer à l'or et au dollar dans leurs rôles de principaux instruments de réserves. Or la création des DTS, si elle accroissait les moyens d'intervention sur les marchés des changes à la disposition des pays, ne remettait pas en cause, fondamentalement, le système existant, dont le fonctionnement restait lié au rôle du dollar comme instrument de réserve et à la convertibilité-or de ce dernier. De fait, une nouvelle dégradation de la balance des paiements américaine en 1969 et au début de 1970,

renforça la spéculation et conduisit, dans un premier temps (10 mai 1971), la Bundesbank à renoncer à intervenir pour enrayer l'appréciation du deutschemark, principale devise demandée contre les dollars excédentaires, puis dans un deuxième temps (15 août 1971), les autorités américaines à prendre un ensemble de mesures dont la plus spectaculaire fut l'abandon de la convertibilité du dollar en or.

La décision américaine fut suivie d'une série de négociations au sein du Groupe des Dix (groupe formé de représentants des dix principaux pays industrialisés), qui déboucha en décembre 1971 à Washington sur l'accord dit du « Smithsonian Institute ». Cet accord définissait de nouvelles parités monétaires : le dollar était dévalué de 7,89 % par rapport à l'or, le deutschemark et le yen étaient réévalués. Il rétablissait le principe des parités fixes mais donnait aux monnaies nationales des marges de fluctuation de 2,25 % autour de leur parité. Et, enfin, les pays signataires se promettaient d'étudier les modalités d'une réforme du système monétaire international.

Le flottement des monnaies

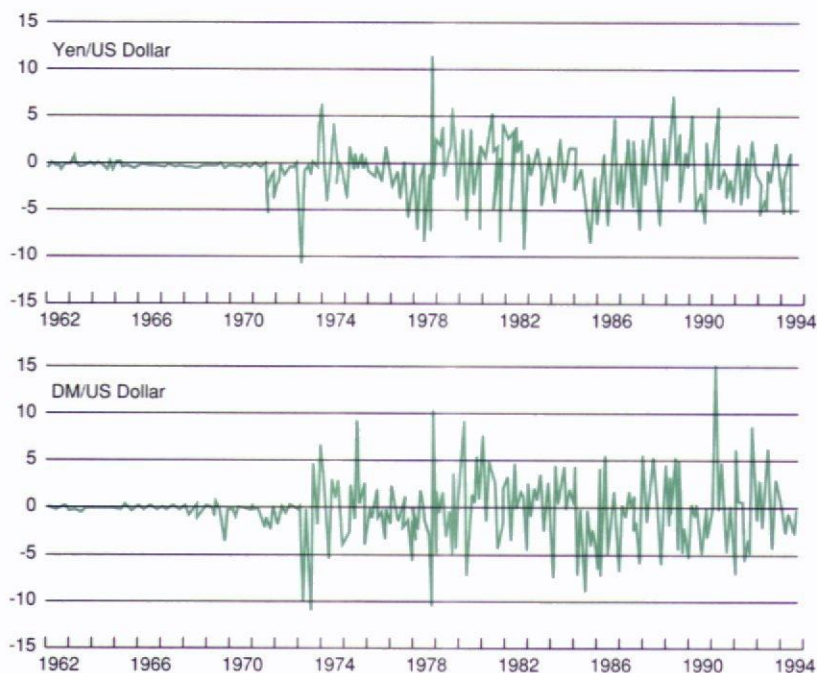
Pour notre propos, il nous suffit de noter ici que le projet de réformer le système monétaire international ne devait pas aboutir. Il est vrai que le Conseil d'Administration du FMI publia effectivement, en septembre 1972, un rapport examinant la possibilité d'une réforme. Parallèlement, un comité de vingt représentants des pays membres du FMI (le Comité des Vingt) se réunit, et publia également, en septembre 1973, l'ébauche d'un plan de réforme. Mais de nombreux et importants désaccords se firent jour entre les négociateurs. De plus, au début de 1973, le principe des parités fixes fut abandonné sous la pression des marchés des changes : il lui succéda un régime de changes flottants, où les autorités nationales renonçaient à réguler l'évolution des monnaies, laissant ces dernières fluctuer (flotter) au gré des évolutions des marchés. Le flottement des monnaies, qui avait de nombreux partisans et qui fut accentué par les effets de la crise pétrolière de l'hiver 1973-74, rendait en tout état de cause improbable l'application d'un plan cohérent destiné à réintroduire une discipline des changes contraignante. C'est ainsi que l'accord de Kingston (Jamaïque), conclu en janvier 1976 entre les principaux pays industrialisés et qui était supposé marquer une première étape vers une réforme du SMI, eut surtout pour résultat d'officialiser l'abandon du système de Bretton Woods. En effet cet accord, qui démonétisait l'or, avait pour principale caractéristique de légaliser la pratique des changes flottants. Tout au plus prévoyait-il la possibilité de restaurer, mais dans un avenir indéterminé, un régime de parités fixes et ajustables.

Rappelons que les partisans du flottement des monnaies, au premier rang desquels le prix Nobel d'économie Milton Friedman, soutiennent qu'à l'abri des interventions des autorités monétaires, les monnaies trouvent rapidement leurs taux de change d'équilibre sur les marchés. Mieux que les banquiers centraux, les marchés seraient ainsi à même de déterminer des taux objectifs, fondés sur les caractéristiques fondamentales des économies nationales. L'ajustement des balances de paiement serait facilité par les variations de change. Par exemple, un déficit entraîne la dépréciation de la monnaie nationale, ce qui améliore la compétitivité des produits domestiques et accroît les exportations tandis que les

importations deviennent plus onéreuses et tendent à diminuer. La spéculation serait freinée car en perdant les garde-fous constitués par les planchers et les plafonds d'intervention du système des parités fixes, elle deviendrait plus hasardeuse. Enfin, libérées des contraintes de la stabilisation des taux de change, les politiques économique et monétaire des pays deviendraient plus autonomes.

Or les faits ont contredit ces prévisions. Le flottement des monnaies a introduit une instabilité sans précédent des taux de change. Par exemple, le dollar est passé de 5 francs français au début de 1981 à 10,61 FF au début de 1985 avant de revenir aux environs de 5 FF dès la fin de 1987. Les fluctuations à court terme (à la hausse comme à la baisse) sont devenues très importantes, le dollar connaissant des variations de 20 % d'un semestre à l'autre ou encore des variations de 5 % d'une semaine à l'autre. Les déséquilibres des balances des paiements ont atteint des niveaux records. Loin d'être freinée, la spéculation s'est déchaînée et auto-entretenu, donnant naissance à des « bulles spéculatives » et à des phénomènes de sur-réaction (overshooting) des taux de change. L'autonomie des politiques économiques ne s'est guère trouvée confirmée, comme l'a montré la dépendance des taux d'intérêt européens par rapport aux taux américains, même au plus fort de la période de flottement des monnaies.

Graphique 1 : Exemples de variations des taux de change en % d'un mois à l'autre (1962-1994)



Source : FMI, International Financial Statistics.

L'échec des changes flottants devait induire une nouvelle étape dans l'évolution du SMI : les principaux pays industrialisés entreprirent de coopérer pour tenter de limiter l'instabilité des taux de change. C'est ainsi que se réunit le G 5 (Groupe des cinq principaux pays industrialisés), en 1985 à l'hôtel Plaza de New York (nous précisons le lieu de cette réunion car on a pris l'habitude de parler des « accords du Plaza »), avec l'objectif d'enrayer la hausse du dollar qui avait atteint des sommets historiques (10,61 FF à Paris, 3,47 DM à Francfort, 265 yens à Tokyo). La résolution des participants devait porter ses fruits puisque le dollar chutait de 12 % au cours du trimestre qui suivit. Il fallut même se réunir à nouveau (il s'agissait cette fois du G7) en février 1987, au Louvre, à Paris, pour enrayer la chute de la monnaie américaine qui perdurait.

Par la suite, le G7 devait se réunir à plusieurs reprises, faisant évoluer le SMI vers un système de flottement limité (administré) des monnaies. Bien entendu, pour parvenir à leurs fins, les pays industrialisés ont recouru à la panoplie traditionnelle des instruments techniques : définition de taux planchers et plafonds (gardés secrets pour plus d'efficacité face à la spéculation), interventions concertées sur les marchés des changes, mécanismes de crédit pour assurer le financement des interventions, action sur les taux d'intérêt. Cependant, les accords du Plaza et du Louvre ont tenté aussi de mettre en place une coopération internationale plus ambitieuse, concernant notamment la réduction des déficits publics en Europe et aux États-Unis, l'ouverture des marchés intérieurs aux produits étrangers (cas du Japon), la politique monétaire également.

Réactions européennes : le serpent et le SME

Les difficultés du SMI et l'instabilité induite des taux de change ont incontestablement constitué un facteur décisif dans la construction monétaire européenne. C'est ainsi que dès le milieu des années 60, les avatars du dollar et aussi de la livre sterling ont amené la Commission européenne à présenter à Rome, en 1968, un mémorandum qui proposait des initiatives pour limiter les changements de parités et organiser un système de concours mutuels destiné à faciliter les interventions des banques centrales sur les marchés des changes. À la suite de la dévaluation du franc français, en 1969, un second mémorandum, le « plan Barre », fut présenté qui mettait en avant, outre un système de financement à court et moyen terme, des propositions destinées à promouvoir une convergence accrue des politiques nationales à court et moyen terme, condition (déjà) reconnue d'une plus grande stabilité des taux de change. Ces propositions furent suivies d'effets : des consultations concernant la politique budgétaire des pays membres furent organisées, un soutien monétaire à court terme fut institué en février 1970, un soutien à moyen terme en 1971.

Réunis à La Haye en décembre 1969 pour dresser un bilan de la mise en place du Marché commun, les chefs des États membres ont manifesté la volonté de renforcer la Communauté et même de constituer une véritable union économique et monétaire. Les difficultés du SMI n'étaient évidemment pas étrangères à cette préoccupation mais n'en étaient pas pour autant l'enjeu principal. La volonté des chefs d'État s'inscrivait davantage dans ce que nous avons appelé plus haut la logique de l'intégration. On en prendra pour preuve les divergences de vues apparues au sujet de la

méthode à suivre. Selon une première thèse, dite des « économistes », soutenue principalement par les Allemands et les Hollandais, l'Union monétaire devait être le couronnement d'un processus de convergence graduelle des politiques économiques. Selon une seconde thèse, dite des « monétaristes », et soutenue par les Français, les Belges et les Luxembourgeois, les progrès rapides vers l'Union monétaire étaient le plus sûr moyen de contraindre les gouvernements à coordonner leurs politiques économiques. Qu'elle dût constituer ainsi une fin ou un moyen, l'Union monétaire apparaissait clairement dans une perspective intégrationniste. Aussi réservons-nous momentanément la présentation du rapport Werner qui devait faire suite à la proposition des chefs d'État. Nous privilégions ici l'examen des réactions européennes à l'évolution du SMI. À cet effet, nous devons nous tourner vers le serpent monétaire et le SME qui visaient de façon plus immédiate à la stabilisation des taux de change.

L'expérience du serpent

L'accord du Smithsonian avait restauré, en décembre 1971, un système de parités fixes mais élargi les marges de fluctuation prévues par le système de Bretton Woods de plus ou moins 1 % à plus ou moins 2,25 %. Un tel élargissement compromettait le fonctionnement du Marché commun et, en particulier, l'application des prix agricoles communs (nous reviendrons sur ce point dans la quatrième partie), d'autant plus que le cumul des marges autorisait, en fait, des variations de 9 % entre les monnaies européennes. Aussi les pays européens se devaient-ils de réagir : par l'accord de Bâle, signé en avril 1972, ils instaurèrent le « serpent monétaire européen ». Il était décidé que les monnaies européennes ne pourraient fluctuer les unes par rapport aux autres que dans les limites d'une marge totale de 2,25 %. Cette marge n'était elle-même admise qu'à l'intérieur des limites retenues par l'accord du Smithsonian soit plus ou moins 2,25 % par rapport au dollar, étalon de fait, de sorte que la superposition des deux marges donnait l'image devenue célèbre du serpent se déplaçant dans un tunnel.

Ainsi que nous l'avons déjà souligné, le respect de marges de fluctuations entre des monnaies nationales suppose tout un ensemble de dispositions techniques : interventions des banques centrales sur les marchés des changes, mécanismes de soutien monétaire, accords de swaps... Les dispositifs de financement mis en place en 1970 et 1971 (*cf. supra*) fournissaient la logistique requise. Ils furent renforcés, en 1973, par l'institution du Fonds européen de Coopération monétaire (FECOM). Toutefois, ces dispositions ne suffirent pas : les perturbations provoquées par l'instabilité du SMI disloquèrent le mécanisme européen. Ainsi, en mars 1973, les partenaires européens étaient contraints de laisser le serpent sortir du tunnel : les marges de fluctuations de 2,25 % par rapport au dollar étaient abandonnées. Il n'y aura d'ailleurs bientôt plus de tunnel du tout : les Dix décidèrent de ne plus intervenir pour essayer de maintenir le change des principales monnaies par rapport au dollar. Par la suite, c'est l'existence même du serpent qui fut remise en cause : le franc français s'affranchit du serpent en janvier 1974, puis en mars 1976 après un bref retour à la discipline communautaire. Les monnaies restées dans le serpent (deutschemark, florin...) furent elles-mêmes réévaluées.

Malgré l'échec du serpent, les Européens ne pouvaient rester passifs face au flottement des monnaies légalisé par les accords de Kingston. En avril 1978, les

chefs d'État réunis à Copenhague s'engagèrent à rétablir une discipline monétaire au sein de la Communauté. Au cours d'un Conseil européen tenu à Brème, en juillet, ils envisagèrent l'institution d'un système de changes inspiré du serpent. Finalement, en décembre 1978 à Bruxelles, ils optèrent pour l'institution d'un véritable système monétaire international à l'échelle de la Communauté. Ce système, le SME, entrera en application en mars 1979.

Le Système monétaire européen

Pour présenter le SME, il est utile de considérer tout d'abord l'une de ses innovations les plus remarquées : l'adoption d'une unité monétaire, l'ECU ou European Currency Unit, définie en référence à un « panier » des monnaies européennes. Il est vrai que le principe d'une unité de compte spécifique à l'Europe n'était pas, en soi, une nouveauté. Dès 1962, la Communauté s'était dotée d'une unité de compte définie par un poids d'or correspondant à un dollar des États-Unis, pour les besoins de la PAC. En 1973 puis en 1975, elle avait successivement adopté l'Unité de compte monétaire européenne (UCME) et l'Unité de compte européenne (UCE), d'un usage plus étendu. L'adoption du principe d'un panier de monnaies n'était pas non plus originale : ce principe avait été utilisé dès 1974 pour la définition des DTS et à partir de 1975 pour celle de l'UCE. Il consiste à lier la valeur de l'unité choisie à la valeur de quantités pondérées de différentes monnaies nationales. Si néanmoins l'ECU a su frapper les esprits et a pu très vite s'orthographier « écu », c'est sans doute à la fois parce qu'il rappelait le nom d'une ancienne monnaie connue en Europe et parce qu'il a été introduit comme l'étalon des monnaies européennes : chaque monnaie a, dans le SME, un « cours-pivot » en écu. C'est sans doute aussi parce que sous le nom d'« écu officiel », il s'est vu confier un rôle de monnaie de règlement. En effet, les accords instituant le SME ont prévu que les pays membres apporteraient (sous la forme de crédits) au FECOM une partie de leurs avoirs en or et en dollars en contrepartie d'un crédit en écus. Il était prévu que ces écus soient utilisés par les banques centrales pour régler leurs soldes débiteurs les uns vis-à-vis des autres à la suite de leurs interventions sur les marchés des changes. Cet usage sera progressivement étendu entre les banques centrales européennes et aussi, innovation introduite en 1985, des banques centrales de pays tiers pourront devenir « tiers détenteurs » d'écus. Il est enfin à noter qu'en marge de l'écu officiel s'est développé un usage privé de l'écu, les ménages, les entreprises et les banques commerciales trouvant dans le principe du panier un moyen commode de répartir leurs risques de change et aussi de taux d'intérêt (la valeur du panier est moins variable que celle des monnaies composantes prises isolément et les intérêts qu'il porte sont une moyenne pondérée des taux d'intérêt attachés aux monnaies composantes).

Notons ensuite que le SME est principalement un système de changes destiné à assurer la stabilité des monnaies européennes. À cet effet, des marges de fluctuations ont été définies, à la fois sur une base bilatérale, les monnaies étant comparées deux à deux, et par rapport à l'écu. L'accord sur le SME a retenu des marges de fluctuations de 2,25 %, élargies à 6 % pour certaines monnaies faibles (lire italienne). Le système est complété par l'adoption de règles concernant les modalités d'intervention des banques centrales : consultation et concertation préalables, interventions aux marges de fluctuation et interventions intra-marginales,

etc. À cela s'ajoutent des dispositions concernant la politique monétaire intérieure des États membres (fixation des taux d'intérêt et d'objectifs de croissance de la masse monétaire) et aussi leur politique budgétaire.

Le système comporte également, comme il se doit, tout un ensemble de dispositions monétaires et financières destinées à aider les États membres à remplir leurs obligations en matière de stabilité et de convertibilité de leurs monnaies nationales. C'est ainsi qu'ont été d'une part renforcés les mécanismes de crédit existants et d'autre part adoptées de nouvelles dispositions relatives, principalement, aux opérations en écus officiels.

Quelle a été l'efficacité du SME? Elle semble *a priori* avoir été toute relative. Sur la période allant de mars 1979 à septembre 1992, douze changements de parités (ou «réalignements») ont été réalisés, qui représentent des variations cumulées qui atteignent 62 % entre le deutschemark et la lire ou encore 45 % entre le deutschemark et le franc français. Toutefois, un examen plus circonstancié permet de relativiser ces chiffres. On peut en particulier noter que dans la dernière partie de la période citée, entre janvier 1987 et septembre 1992, un seul réalignement est intervenu, qui concernait la lire. Il faut également tenir compte d'un contexte international peu favorable en dépit duquel le SME a assuré une bonne stabilité quotidienne des monnaies européennes. De la sorte, on a pu penser, au tout début des années 90, que la fixation irrévocable des taux de change qui doit précéder le passage à la monnaie unique ne serait qu'une formalité. C'était il est vrai avant la crise qui devait se déclarer pendant l'été 1992 et s'amplifier durant l'été 1993. La spéculation, qui s'était portée massivement sur la livre, la lire et le franc français eut alors raison de la résistance des banques centrales et, le 2 août 1993, un élargissement considérable (15 %) des marges de fluctuations fut décidé. Dans ces conditions, le maintien du système de change n'était plus que symbolique. Mais la suite des événements devait prouver que les autorités européennes avaient eu une réaction appropriée qui préservait l'indispensable cohésion des monnaies : empêchée de tirer parti des interventions des banques centrales, la spéculation perdit de son efficacité et les monnaies retrouvèrent alors une stabilité satisfaisante mais précaire puisque la baisse du dollar, en février 1995, devait s'accompagner d'une chute de la lire italienne de 15 % en un trimestre et de la déstabilisation de la plupart des monnaies de la Communauté.

Au total, le bilan est plutôt favorable : le SME a rempli son office et s'il a montré aussi ses limites, n'est-ce pas pour mieux affirmer la nécessité d'une nouvelle étape, celle de la monnaie unique? Il s'agirait, cette fois, d'une solution parfaitement efficace puisqu'elle résoudrait le problème en le supprimant, la monnaie unique se substituant aux monnaies nationales.

Reconnaissons enfin à l'actif du SME qu'il a incité les pays membres à coopérer plus étroitement que par le passé, particulièrement bien sûr dans le domaine monétaire. Le SME pouvait être, au départ, considéré comme un code de bonne conduite. «Mais le comportement des pays membres s'est beaucoup modifié depuis. La convergence est devenue un état d'esprit qu'ils ont adopté peu à peu, une habitude que les autorités nationales ont prise de coordonner leurs efforts et de ne plus se décider en fonction de leurs seuls intérêts.» (Lelart, 1994, p. 86) Toutefois, cette évolution n'a pas permis que soit substitué au FECOM créé en 1973 le Fonds monétaire européen qui était prévu et qui aurait marqué, dans

l'esprit des concepteurs du SME, le début d'un renforcement institutionnel du système.

UN PROJET INSCRIT DANS UNE LOGIQUE D'INTÉGRATION

Nous venons d'expliquer comment les Européens ont tenté de se protéger de l'instabilité des taux de change en créant le serpent monétaire puis le SME. Cette stratégie s'inscrit aussi dans une logique plus globale d'intégration économique. Pour examiner cet aspect de la question, nous proposerons tout d'abord un bref rappel historique des différentes étapes qui ont conduit au projet de la monnaie unique. Puis, nous examinerons plus précisément les enjeux, sous ce même aspect, du projet d'Union économique et monétaire (UEM) adopté en 1992 à Maastricht.

Du Marché commun au Marché unique : l'élaboration du projet d'union économique et monétaire

Le Marché commun et l'amorce du projet d'union

Insistons tout d'abord sur le fait que le Marché commun n'a pas été conçu comme une simple zone de libre-échange. Il est vrai que le Traité instituant la CEE mettait surtout l'accent sur l'objectif de libéralisation des échanges. Mais en posant le principe d'une coordination des politiques économiques et monétaires nationales (article 105), il n'en jetait pas moins les bases d'un programme plus ambitieux. La prudence des rédacteurs du Traité s'explique sans doute par la nécessité d'obtenir un consensus qui n'aurait pas pu se réaliser sur un objectif trop politique.

Dès le début des années 60, des initiatives furent prises pour compléter les dispositions du Traité dans le sens d'une intégration plus poussée, notamment monétaire. En particulier, la Commission a présenté en 1962 un programme d'action qui prévoyait à terme la fixation définitive des taux de change entre les monnaies européennes et la création d'une monnaie de réserve spécifique à la Communauté. Si l'on ajoute que cette initiative trouvait une justification dans la mise en place des prix agricoles communs, à partir de 1962-64, (nous rappellerons *infra* comment l'instabilité des taux de change devait effectivement constituer, plus tard, un obstacle à l'application des prix agricoles communs) la preuve est apportée, pratiquement dès les débuts du Marché commun, de la profonde complémentarité existant — et reconnue — entre les questions monétaires et la logique de l'intégration. Le programme d'action de la Communauté fut d'ailleurs à l'origine, en 1964, de décisions qui instituaient simultanément un *Comité de politique budgétaire*, chargé d'examiner les politiques budgétaires des États membres et un *Comité des gouverneurs des banques centrales* concerné par la politique monétaire et diverses questions techniques qui sont traditionnellement du ressort des banques centrales. Il faudra toutefois attendre, nous l'avons noté déjà, la fin des années 60 et le sommet européen de La Haye, en 1969, pour que les chefs d'État affirment

officiellement l'opportunité de la réalisation d'une union économique et monétaire.

À la suite du sommet de La Haye, l'idée fit son chemin. Ainsi, dès février 1970, les ministres des Finances constataient l'existence d'un consensus sur le principe d'une union économique et monétaire et envisageaient son application dans un délai de dix années. Un groupe de travail fut constitué sous la présidence du ministre luxembourgeois Pierre Werner.

Le rapport final sur les travaux du groupe Werner, qui fut publié en octobre 1970, retenait le principe d'une progression simultanée de la convergence des politiques économiques et de l'intégration monétaire. Cette conclusion confirmait l'étroite complémentarité des aspects économiques et monétaires de l'intégration européenne, même si elle n'était pas seulement le résultat d'une nécessité objective mais aussi celui d'un difficile compromis entre les « économistes » et les « monétaristes », partisans les uns de promouvoir en premier lieu l'intégration économique et les autres l'intégration monétaire.

Il n'est pas nécessaire de détailler ici les propositions du rapport Werner, qui inspireront plus tard le plan Delors. Il est intéressant toutefois de noter que ce rapport envisageait des transferts de responsabilités des États vers les instances communautaires. C'est ainsi que l'harmonisation recommandée des instruments de politique économique (taux d'intérêt, coefficients de réserves) était liée à la création d'un système communautaire de banques centrales, elle-même préparée par la création d'un *Fonds monétaire européen*. Était également envisagée la création d'un centre de décision communautaire pour la politique économique, qui aurait privilégié l'intérêt général.

Il revenait bien entendu aux autorités communautaires l'initiative d'appliquer les propositions du rapport. Au début de 1971, plusieurs décisions furent prises. Il était décidé de réduire progressivement les marges de fluctuations des monnaies européennes, ainsi que le recommandait le rapport. À cet effet, un système de concours financiers, que nous avons déjà évoqué *supra*, fut mis en place. Et, surtout, la coopération entre les États fut renforcée, à la fois dans le domaine des politiques économiques à court terme et dans celui de la politique monétaire. Cependant l'application du plan par étapes prévu par le groupe Werner et aussi par un plan élaboré à la suite par la Commission (dit « deuxième plan Barre ») n'aura pas lieu, les difficultés entraînées par l'évolution et la crise du système monétaire international venant perturber profondément le processus mis en place. Sans doute, aussi, les pays n'étaient-ils pas prêts à réaliser le dessein affiché officiellement.

La relance du projet d'union, conséquence du marché unique et de l'espace financier européen

Il faudra attendre la fin des années 80 pour voir s'afficher à nouveau le projet d'union économique et monétaire. Les succès du SME n'ont probablement pas été étrangers à cela : la stabilité des taux de change redevenait un objectif crédible. Mais la raison principale se trouve certainement dans la logique de l'intégration qui nous intéresse ici. Une nouvelle impulsion fut en effet donnée à partir d'un double constat.

Un premier constat était que la réalisation du Marché commun devait être approfondie. De nombreux progrès avaient été réalisés, mais la libre circulation

des marchandises, des services, des personnes et des capitaux souffrait encore de nombreuses exceptions. Parallèlement, de nouveaux défis se présentaient : la concurrence internationale devenait de plus en plus vive, tant dans le domaine commercial que dans le domaine financier, le chômage s'aggravait... Pour faire face à ces nouveaux défis, la Commission européenne rédigea et publia, en juin 1985, un Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur. Le travail accompli déboucha sur une révision du traité de Rome, objet de l'Acte unique entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987.

Le principal objectif de l'Acte unique était la suppression définitive et complète des entraves à la circulation. C'est ainsi qu'était prévu un ensemble très complet de mesures concernant aussi bien la circulation des marchandises (suppression des contrôles aux frontières, harmonisation ou reconnaissance mutuelle des normes), des services (libéralisation des services financiers, harmonisation des règles prudentielles applicables aux banques et compagnies d'assurance), des personnes (suppression des formalités aux frontières) et des capitaux (mise en place d'un marché commun des services financiers, libéralisation des achats et des admissions de titres en bourse).

Il faut souligner le fait que l'Acte unique plaçait la libre circulation des capitaux sur le même plan que les autres libertés. Par la suite, deux directives proposées par la Commission et adoptées par le Conseil, l'une en novembre 1986 et l'autre en juin 1988, initièrent la mise en place d'un véritable « espace financier européen », concernant aussi bien les mouvements de capitaux à court, moyen et long terme que les opérations à caractère monétaire (par exemple, ouverture de comptes courants en monnaies locales et en devises). On notera également que l'espace financier européen a été prévu largement ouvert sur l'extérieur, en accord avec la mondialisation croissante des marchés financiers. D'autres mesures devaient compléter la réalisation de l'espace financier européen, notamment une directive facilitant l'implantation, dans les pays membres, de succursales des banques européennes.

Le second constat, qui devait justifier la relance du projet d'Union économique et monétaire, est lié au premier et plus précisément à la libre circulation financière qui a été parachevée. En effet, si la libéralisation des mouvements de capitaux offre en principe de nombreux avantages en raison d'une concurrence accrue et d'une meilleure répartition des ressources financières disponibles dans l'espace où elle s'applique, elle a en même temps un inconvénient manifeste : elle compromet la stabilité des taux de change. Comment éviter cet inconvénient ? On l'aura compris, le besoin d'un nouveau progrès dans le domaine monétaire devait se faire sentir et en 1988, à Hanovre, le Conseil européen relançait l'idée d'une Union économique et monétaire, qu'il présentait comme la suite logique de l'Acte unique. Un groupe d'experts fut constitué, dont J. Delors assura la présidence, pour étudier les moyens de réaliser l'union.

De fait, le rapport Delors qui fut publié en 1989 présentait clairement l'Union économique et monétaire comme le prolongement nécessaire de l'achèvement du marché intérieur et de la mise en place de l'espace financier européen. Ces deux réalisations, pour préserver un développement équilibré des différentes régions européennes devaient, soulignait le rapport, s'accompagner d'une coordination accrue sur les plans monétaire et économique. La création d'une union permettrait

en outre à l'Europe de jouer un rôle accru sur la scène internationale, dans les négociations commerciales et monétaires, à la mesure de son poids économique.

Le rapport suggère la création d'une monnaie unique et recommande l'adoption de politiques communes. C'est ainsi qu'il fait de la politique monétaire une question relevant de la Communauté : une politique monétaire communautaire doit se substituer aux politiques nationales. Il propose à cet effet la création d'un Système européen de banques centrales (SEBC) qui aurait en charge la formulation et l'application de la politique monétaire de la Communauté et aussi la politique du change. Sans détailler les mesures préconisées, nous pouvons observer que le rapport attribue au SEBC l'objectif de garantir la stabilité des prix, propose de le doter d'une structure fédérative et de garantir son indépendance vis-à-vis des gouvernements nationaux et des autorités communautaires. Ces mêmes principes seront repris par le traité de Maastricht. La politique monétaire, rappelons-le, consiste traditionnellement dans le contrôle de l'offre de monnaie par la banque centrale. Le rôle de la politique monétaire est un sujet de controverses. Depuis le début des années 70, toutefois, un certain consensus s'est dégagé en faveur des thèses « monétaristes », selon lesquelles la banque centrale doit contrôler l'évolution de la masse monétaire pour assurer un seul objectif, la stabilité des prix. Elle doit pouvoir poursuivre cet objectif en toute indépendance des pouvoirs politiques qui sont traditionnellement peu enclins à la rigueur à l'approche des échéances électorales. Le rapport Delors et le traité de Maastricht s'inscrivent clairement dans cette ligne.

S'agissant des politiques économiques, le rapport marque sa préférence pour le principe dit de *subsidiarité* selon lequel les États doivent conserver les fonctions qui peuvent être exercées au niveau national sans nuire à la cohésion et au fonctionnement de l'union. Le principe de subsidiarité s'appliquerait notamment à la politique budgétaire. Cette politique, qui consiste à agir sur la nature et le montant des dépenses et des recettes du budget de l'État pour réguler l'activité économique, s'accommode en effet d'un certain degré de décentralisation comme le montre aujourd'hui en France le rôle de soutien à l'activité économique joué par les budgets des collectivités locales. Il importe toutefois de définir des règles strictes en matière de déficits, sous peine de provoquer des phénomènes inflationnistes qui remettraient en cause l'objectif de stabilité des prix ; c'est ce qui explique (nous y reviendrons) l'attention accordée aux budgets nationaux lors de la définition des fameux critères de Maastricht.

Enfin, soulignons le fait que le rapport Delors recommandait une mise en place progressive de l'Union économique et monétaire, selon un schéma en trois étapes. La première étape, que les experts proposaient de faire débiter le 1^{er} juillet 1990, serait consacrée à l'achèvement du marché intérieur, à la mise en place d'une nouvelle procédure de coordination des politiques budgétaires, et aussi à l'achèvement de l'espace financier européen. La deuxième étape, qui devrait suivre l'entrée en vigueur d'un nouveau traité relatif à l'UEM, serait destinée à consolider les acquis grâce à des réformes institutionnelles comme la création du SEBC et à des procédures centralisées d'orientation de la politique économique des États membres. Enfin, la troisième étape serait celle de la mise en place de l'UEM. Les orientations de la politique économique définies au niveau communautaire deviendraient contraignantes et, dans le domaine monétaire, interviendrait la fixation irrévocable des parités, puis la substitution de la monnaie unique aux monnaies nationales.

La marche vers l'Union économique et monétaire (UEM)

Le Conseil européen décida, en juin 1989, de mettre en œuvre à partir du 1^{er} juillet 1990 le processus prévu par le rapport Delors. Une nouvelle dynamique était ainsi engendrée, qui déboucha sur la rédaction du projet final de Traité portant création de l'UEM, adopté en février 1992 à Maastricht. Nous présenterons les principales dispositions prévues par le *Traité sur l'Union européenne*, puis nous concentrerons notre attention sur les enjeux de la monnaie unique qui ont déterminé le choix des partenaires européens.

L'UEM

S'appuyant sur les recommandations du rapport Delors, le Traité retient le principe d'une mise en place progressive de l'UEM, en trois phases dont il est utile d'indiquer brièvement les principales caractéristiques.

La première phase, qui était considérée comme ayant débuté le 1^{er} janvier 1990 et devait se terminer le 31 décembre 1993, avait pour objectif l'achèvement du marché intérieur et celui de l'espace financier européen. Les pays devaient entamer un processus de convergence économique et monétaire dont le Conseil européen était chargé d'évaluer les progrès. Ils devaient également prendre des mesures pour commencer à se conformer à un certain nombre d'interdictions devant être respectées dans la deuxième phase, comme l'interdiction du financement des déficits publics par des découverts auprès des banques centrales et l'interdiction de l'accès privilégié des pouvoirs publics aux ressources des institutions financières.

La deuxième phase devait débiter le 1^{er} janvier 1994 (ce qui a été le cas) et se terminer au plus tôt le 1^{er} janvier 1997 et au plus tard le 1^{er} janvier 1999. Elle s'applique à l'ensemble des États membres. Les politiques monétaires, qui restent de la compétence des États, sont coordonnées plus étroitement. Les États doivent rendre leurs banques centrales indépendantes du pouvoir politique. Est créé l'Institut monétaire européen (IME) qui a la personnalité juridique et qui a notamment pour tâches (cf. Art. 109 F du Traité) de renforcer la coopération entre les banques centrales nationales et la coordination des politiques monétaires et qui reprend les fonctions du FECOM. L'IME doit préparer le passage à la troisième phase et la mise en place du Système européen de banques centrales. La convergence économique (du point de vue à la fois des grandes orientations des politiques économiques et des résultats) fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre d'une procédure de surveillance qui s'est appliquée dès l'origine du processus et qui est renforcée notamment à l'égard des finances publiques des États.

Le passage à la troisième phase marque le début de l'UEM. Du point de vue institutionnel, il est surtout caractérisé par la dissolution de l'IME et son remplacement par la Banque centrale européenne (BCE). La BCE dispose d'un capital souscrit par les banques centrales nationales. Elle forme, avec ces dernières, le Système européen de banques centrales (SEBC) qui est géré par un Directoire et un Conseil des gouverneurs. Le SEBC est indépendant des institutions communautaires et des gouvernements nationaux. Il a en charge la définition et la mise en œuvre de la politique monétaire de l'Union, conformément à l'objectif de la stabilité des prix qui est explicitement énoncé par le Traité. Les politiques

économiques, notamment budgétaires, restent nationales mais sont soumises à une surveillance renforcée : par exemple, le Conseil peut obliger un État à prendre des mesures pour réduire son déficit. En contrepartie, le Conseil peut accorder une assistance financière aux États en difficulté.

Le passage à la troisième phase est suspendu à la réalisation d'un degré élevé et durable de convergence, apprécié d'après un certain nombre de critères. Nous examinerons et discuterons ces critères dans notre troisième partie. Rappelons seulement ici les modalités retenues. Le Traité prévoit (art. 109 J) qu'au plus tard le 31 décembre 1996 le Conseil détermine quels États remplissent les conditions nécessaires pour adopter la monnaie unique et décide, si une majorité d'entre eux est dans ce cas, de l'entrée de la Communauté dans la troisième phase à une date qu'il détermine. Le Conseil fonde sa décision sur des rapports établis par la Commission et par l'IME. Si, à la fin de 1997, aucune date n'a encore été fixée, la troisième phase commence le 1^{er} janvier 1999, quel que soit le nombre de pays remplissant les conditions. Il est spécifié que les États satisfaisant aux conditions ne peuvent refuser d'entrer dans l'Union.

Le calendrier officiel actuel prévoit que le verdict du Conseil sera rendu en mars ou en avril 1998. La Banque centrale européenne pourrait être instituée durant l'été 1998 et l'euro, selon l'appellation finalement retenue, naîtrait le 1^{er} janvier 1999. L'euro prendra comme valeur de référence celle de l'écu officiel à cette même date. Les taux de change des monnaies des pays entrant dans l'Union, entre elles et en euro, seront alors irrévocablement fixés. Les monnaies nationales continueront toutefois d'être utilisées pendant une période de trois ans, l'euro servant pour les émissions d'emprunts d'États, les opérations interbancaires et aussi pour des transactions privées sur les marchés financiers. Le 1^{er} janvier 2002, l'euro deviendra la monnaie des entreprises, des administrations et des consommateurs, qui pourront toutefois continuer d'utiliser leurs monnaies nationales pendant une période transitoire de six mois.

Le choix de la monnaie unique

Le principe de la monnaie unique a été retenu sur la base d'un travail effectué par la Commission européenne sous la direction de M. Emerson et publié en octobre 1990. Ce travail concluait que l'adoption d'une monnaie unique était la façon la plus efficace de réaliser l'Union monétaire. Les principaux arguments retenus ont été les suivants.

La circulation d'une monnaie unique supprime les coûts de conversion des monnaies actuelles entre elles. L'économie réalisée annuellement serait équivalente, selon les experts, à environ 0,4 % du PIB (produit intérieur brut) de la Communauté. Cette économie bénéficierait aux ménages et aux entreprises, les premiers disposant d'un pouvoir d'achat accru et les secondes améliorant leurs bénéfices. Ce type d'avantages concernerait également les opérations de paiements interbancaires, qui seraient facilitées et deviendraient moins coûteuses. Dans le même ordre d'idées, la monnaie unique augmenterait aussi la transparence des prix, facteur de ce que les économistes dénomment l'efficacité des marchés dans la répartition des ressources disponibles.

La suppression des taux de change et donc du facteur d'incertitude lié à leur instabilité permettrait aux entreprises d'économiser les coûts de couverture et d'assurance

afférents au risque de change. L'économie représenterait environ 0,5 % du PIB communautaire. Les investissements des entreprises domestiques et des investisseurs étrangers, qui sont sensibles aux facteurs d'incertitudes, seraient encouragés. La suppression des taux de change permettrait également une diminution des taux d'intérêt qui sont aujourd'hui un instrument privilégié des politiques de change et restent souvent élevés sans égard aux besoins des économies intérieures (cf. la critique adressée en France à la politique des taux d'intérêt qui est depuis de nombreuses années subordonnée à l'objectif du franc fort). Elle serait donc favorable à la production et à l'emploi : selon l'estimation retenue, une réduction de 0,5 % de la prime de risque que les firmes doivent acquitter pour collecter des fonds conduirait à une augmentation du PIB de la Communauté de 5 à 10 % à long terme.

La stabilité des prix, objectif déclaré de la Banque centrale européenne, supprimerait des coûts liés à l'inflation, par exemple la prime de risque correspondante qui vient grever les taux d'intérêt. Là encore, des effets favorables pour la croissance et l'emploi seraient obtenus.

Les avantages cités concernent également les finances publiques. Notamment, la diminution des taux d'intérêt réduirait le coût des emprunts publics. La suppression des coûts de conversion des monnaies diminuerait le coût des transferts de fonds publics entre les États et le budget européen.

Enfin est évoqué le rôle international de la monnaie unique. Elle serait la monnaie de la principale puissance économique et commerciale au monde et deviendrait probablement un concurrent international du dollar. Autre élément en faveur de l'euro, l'Europe comporte des places financières de premier plan ; son marché intérieur est vaste (ainsi, le marché obligataire européen représente au moins 40 % de son équivalent américain), liquide et attractif. Au total, le système monétaire international pourrait être rééquilibré grâce au poids grandissant de la monnaie européenne, ce qui procurerait aux transactions internationales les avantages d'une plus grande stabilité monétaire et permettrait aussi à l'Europe de mieux faire prévaloir ses intérêts dans les négociations commerciales et monétaires internationales. Le besoin en réserves de la Banque centrale européenne serait réduit par rapport aux besoins cumulés, dans la situation actuelle, des banques centrales nationales : on estime qu'une économie substantielle pourrait être réalisée, qui dépend toutefois du nombre de pays participant à la monnaie unique. Les sommes économisées pourraient être utilisées pour financer des dépenses communautaires.

De façon annexe mais non négligeable, le choix de la monnaie unique assurerait la crédibilité de l'Union monétaire : il serait garant de l'irréversibilité du processus, en raison du coût que représenterait le rétablissement des monnaies nationales. La fixité, même dite « irrévocable », des taux de change ne présente pas les mêmes garanties.

Bien entendu, les avantages cités s'inscrivent dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur et de l'espace financier européen. Ils complètent et renforcent les bienfaits attendus de la mobilité des marchandises, des services, des personnes et des capitaux. Observons que les avantages présentés sont à la fois directs (suppression des coûts de conversion des monnaies entre elles) et indirects, liés à la convergence des politiques économiques et monétaires que suppose la réalisation de l'union. C'est le cas des avantages issus de la politique anti-inflationniste. La réduction des déficits publics doit avoir elle aussi un effet en faveur de la détente des taux d'intérêt

et favoriser ainsi les investissements privés. Notons toutefois que s'il est indéniable que la réduction de l'incertitude et aussi la baisse des taux d'intérêt auraient un effet positif sur l'activité économique des pays, le calcul des économies réalisées sur les coûts de conversion et sur les opérations de couverture n'est pas d'une logique (macro-économique) parfaitement évidente : les sommes en jeu rémunèrent actuellement des activités et sont recensées au titre du PIB, leur suppression n'engendrerait donc pas nécessairement des gains nets pour les économies nationales.

LES DÉFIS DE LA MONNAIE UNIQUE

Que le projet de monnaie unique trouve son origine et sa justification à la fois dans les difficultés du SMI et dans la logique de l'intégration économique européenne ne suffit pas à assurer son succès. Le projet est en effet confronté à de nombreux défis. Le respect des critères de convergence retenus par le traité de Maastricht n'est pas acquis, même pour les principaux pays de la Communauté. Or les critères retenus privilégient un seul aspect de la convergence : la convergence nominale. L'adoption de la monnaie unique suppose réunies d'autres conditions, définition d'une convergence réelle. Enfin se pose le problème de la gestion d'un vaste ensemble de pays dont tous ne pourront pas, sinon graduellement, adhérer à la monnaie unique.

Le respect des critères de convergence

Les critères de convergence

Le traité de Maastricht fait dépendre l'adoption d'une monnaie unique par un État membre de la réalisation d'« un degré élevé de convergence durable » des pays de l'Union. Ce degré de convergence doit être apprécié d'après les quatre critères suivants :

- la réalisation d'un degré élevé de stabilité des prix : un État membre satisfait ce critère si son taux d'inflation ne dépasse pas de plus de 1,5 % le taux moyen des trois États membres qui présentent les meilleurs résultats ;
- le caractère soutenable de la situation des finances publiques apprécié à partir de l'absence de déficit budgétaire excessif (ratio déficit/PIB ne devant pas dépasser 3 %) et du maintien d'un ratio dette/PIB au plus égal à 60 % ;
- le respect des marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change du SME pendant deux ans au moins sans dévaluation de la monnaie nationale par rapport aux autres monnaies européennes ;
- le caractère durable de la convergence atteinte et de la participation des États au mécanisme des changes, qui se reflète dans le niveau des taux d'intérêt nominaux à long terme qui ne doit pas excéder, pour un État, de plus de 2 % la moyenne des taux en vigueur dans les trois États membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.

L'ordre de présentation des critères retenus n'est évidemment pas innocent : il confirme la priorité donnée par le Traité à la stabilité des prix. Sans entrer dans une

discussion trop technique, nous pouvons expliquer ce choix par le fait que l'inflation et plus précisément les différentiels d'inflation jouent un rôle important dans la détermination des taux de change. Les taux de change constituent en effet une variable d'ajustement qui permet aux pays à fort taux d'inflation de préserver leur compétitivité par rapport à leurs concurrents étrangers moins « inflationnistes » : un pays ne peut renoncer à cette variable d'ajustement s'il ne maîtrise pas l'inflation (au moins aussi bien que ses partenaires). Il est vrai toutefois que l'argument vaut surtout avant la fixation irrévocable des taux de change et la substitution de la monnaie unique aux monnaies nationales : une fois supprimés, les taux de change ne pourront plus être soumis à des tensions nées des différentiels d'inflation. Mais la difficulté vient alors du report de l'ajustement. Le comportement inflationniste de certains pays (par exemple en matière de revenus, dont la politique n'est pas de la responsabilité de l'Union) contrarie les effets attendus du comportement plus vertueux des autres pays et augmente le taux d'inflation moyen dans l'Union, ce qui risque de retentir sur le change de la monnaie unique. L'argument est connu ; on sait que l'Allemagne le tient pour très important et exige que tout soit mis en œuvre pour que la monnaie unique soit aussi forte que le deutschemark.

Le second critère est complémentaire du premier. On considère habituellement que la situation des finances publiques n'est pas soutenable lorsqu'elle engendre un excès de demande de biens et de services (les déficits stimulent la demande) qui se traduit par une inflation forte et aussi, sur les marchés financiers, par une pression à la hausse des taux d'intérêt. Or l'inflation et les taux d'intérêt sont des variables qui intéressent la politique monétaire. Il est donc indispensable, dans l'optique de l'union monétaire, d'appliquer une discipline budgétaire qui soit compatible avec l'autonomie de la politique monétaire et avec son objectif, la stabilité des prix. Il est vrai que ce deuxième critère a été aussi introduit de façon plus pragmatique, à la demande des autorités allemandes qui voulaient rassurer leur opinion publique, comme le symbole d'une gestion saine, non laxiste. On remarque que la soutenabilité de la situation des finances publiques est appréciée à la fois en référence aux déficits publics et au poids de la dette, aussi dans la pratique dédouble-t-on souvent le second critère, de sorte que l'on parle couramment des « cinq » critères de Maastricht.

Le troisième critère vise à vérifier que les conditions de la stabilité des taux de change sont remplies dans les faits, au moment de décider de l'adoption de la monnaie unique : il est d'autant plus facile de figer, puis de supprimer les taux de change que les pays ont déjà pu renoncer, en pratique, à la faculté de faire varier leurs taux de change.

Le quatrième critère participe de la même problématique : il s'agit, à travers la convergence des taux d'intérêt (qui sont sensibles aux anticipations d'inflation et de change), de vérifier le caractère durable de la convergence atteinte et de la stabilité des taux de change.

Faut-il reporter les échéances ou assouplir les critères ?

On sait que les pays européens rencontrent d'importantes difficultés pour essayer de satisfaire aux critères de convergence. Les chiffres publiés depuis l'adoption des critères sont restés constamment alarmants. Déjà au moment du sommet de Maastricht, en décembre 1991, seuls trois pays, le Danemark, la France et le

Luxembourg, satisfaisaient simultanément aux critères. Aujourd'hui (quatrième trimestre de 1996), la situation est à peine plus favorable. En effet, les principaux pays pressentis pour adopter la monnaie unique en 1999 doivent effectuer des coupes sévères dans leurs dépenses pour présenter des budgets pour 1997 qui respectent la norme des 3 %. La France y parvient *in extremis* en intégrant dans le budget une indemnité de 37,5 milliards versée par France Télécom en compensation du transfert à l'État de la charge des retraites de ses agents. L'Allemagne y parvient en sacrifiant une part de ses dépenses sociales, au risque de renforcer un malaise social déjà grand. La Belgique, l'un des pays fondateurs de la Communauté et siège de la Commission, dont on imagine mal qu'elle ne fasse pas partie des pays qui adopteront la monnaie unique dès 1999, a une dette publique qui dépasse largement les 60 % du PIB (130 % selon les estimations pour 1997).

Face à cette situation, une solution pourrait être de reporter le passage à la monnaie unique. Le débat a été lancé en Italie. Il a trouvé un large écho en Suède et en Grande-Bretagne, pays connus pour leurs réserves vis-à-vis de la monnaie unique, mais aussi en France et en Allemagne. L'argument principal en faveur du report tient au fait que la réduction brutale des déficits publics risquerait d'entraver la reprise économique. C'est un argument qui a d'autant plus de poids que l'ensemble des pays européens sont simultanément concernés. Il vaudrait mieux, soutiennent les partisans du report, étaler dans le temps la réalisation d'économies budgétaires. Il y a en effet une logique cumulative des mauvais comme des bons résultats budgétaires. La contraction de l'activité due à une réduction importante et rapide des déficits budgétaires réduit les recettes fiscales, alourdit les dépenses sociales liées au chômage et impose des coupes budgétaires d'autant plus drastiques. Inversement, le maintien de déficits budgétaires importants, en laissant une chance à la reprise économique, doit générer des recettes et des économies qui rendent la résorption des déficits plus aisée.

La France et l'Allemagne, qui jouent le rôle moteur dans la marche vers l'UEM, écartent officiellement cette première solution. Ces pays rappellent qu'en s'engageant en faveur d'un calendrier précis, les chefs d'État et de gouvernement ont tenté de donner un signal clair, destiné à couper court aux spéculations et ainsi à contribuer à la stabilité des marchés financiers et des changes. Le report des échéances compromettrait l'effet attendu; il remettrait en question la crédibilité de l'euro et de l'UEM; il raviverait le spectre du laxisme budgétaire, alors que le retour de la croissance reste en tout état de cause incertain. Aussi une autre solution a-t-elle eu la préférence des autorités, tant à Paris et à Bonn qu'à Bruxelles : l'assouplissement des critères ou plutôt, car on veut se garder de tout laxisme, une interprétation circonstanciée de la situation des pays. Le Traité laisse d'ailleurs explicitement aux partenaires une marge d'appréciation. Il est prévu (article 104 C) que l'on applique les critères destinés à éviter les déficits publics excessifs en tenant compte de l'évolution de ces derniers : un pays qui se rapproche en tendance de la valeur recherchée ou qui connaît un écart exceptionnel ne serait pas sanctionné.

Les partisans de cette seconde solution expliquent également que les taux retenus de 3 % et de 60 % ont une validité toute relative. Il faut, pour évaluer la soutenabilité du déficit public d'un pays, tenir compte par exemple du taux de l'épargne intérieure. Selon que ce taux est plus ou moins élevé, un même déficit a un effet différencié sur les taux d'intérêt et ne se traduira pas nécessairement par un excès de la demande. L'ampleur du déficit doit être interprétée différemment

selon les perspectives de croissance d'un pays, dont dépend l'évolution future des recettes. Se pose également le problème de la mesure des déficits publics, en raison des attributions des administrations qui diffèrent selon les pays.

S'il est probable, ainsi, que les critères de convergence s'appliqueront de façon circonstanciée, le principe de la rigueur budgétaire ne pourra pas pour autant être remis en cause. C'est assurément le message que l'Allemagne entend faire passer : son ministre des Finances, T. Waigel, s'est engagé à tenir le déficit budgétaire de son pays dans la limite des 3 %, il a proposé et fait adopter par les Quinze, en septembre 1996 à Dublin, le principe d'un « pacte de stabilité budgétaire » destiné à empêcher (notamment au moyen de sanctions financières) les pays qui auront adhéré à la monnaie unique de relâcher ensuite leur discipline budgétaire. Devenu « pacte de stabilité et de croissance », le projet initial a été revu au sommet de Dublin en décembre 1996. La règle selon laquelle un pays dont le déficit budgétaire dépasserait 3 % du PIB se verrait sanctionné a été adoptée, les partenaires de l'Allemagne obtenant toutefois que les sanctions puissent être suspendues en cas de récession sévère du pays concerné.

La question de la convergence réelle

La convergence réelle distincte de la convergence nominale

Les critères retenus par le traité de Maastricht donnent clairement la priorité à la stabilité des prix. Il s'agit bien, nous l'avons rappelé, d'une condition à la suppression des monnaies nationales et des variables d'ajustement que constituent les taux de change. Mais cette condition est-elle suffisante ?

Il est permis d'en douter. Il faut en effet, comme l'ont souligné nombre d'observateurs avertis, distinguer entre la convergence nominale et la convergence réelle : une évolution convergente des prix et aussi des taux d'intérêt ne doit pas faire oublier des situations réelles — degré de développement, productivité, revenu par tête, coûts salariaux, etc. — qui sont souvent disparates. Or de telles disparités font également obstacle à l'adoption de la monnaie unique.

Pour expliciter la difficulté soulevée ici, nous pouvons faire brièvement référence à la théorie des coûts comparatifs formulée autrefois par David Ricardo.

Dans un exemple bien connu, l'économiste du XIX^e siècle suppose que la production de quantités données (prises pour unités de référence) de drap et de vin nécessite respectivement le travail de 100 hommes et de 120 hommes en Angleterre, le travail de 90 hommes et de 80 hommes au Portugal. Les coûts ainsi définis procurent un avantage au Portugal à la fois dans la production du drap et du vin (le Portugal est le plus compétitif pour les deux productions). Est-il exclu, dans ces conditions, que l'Angleterre puisse produire l'un au moins des deux produits et commercer avec le Portugal ? Ricardo démontre que l'Angleterre peut, à l'avantage des deux pays, se spécialiser dans la production du drap et le Portugal dans la production du vin. En produisant une unité de drap qu'elle échange par exemple contre une unité de vin portugais, l'Angleterre économise 20 unités de travail. Simultanément, le même échange permet au Portugal d'économiser 10 unités de travail. C'est ainsi la comparaison des coûts relatifs du vin et du drap dans les deux

pays (l'Angleterre produit le drap à moindre coût que le vin et le Portugal le vin que le drap) qui décide de la spécialisation de chacun.

Il est vrai qu'aujourd'hui, la spécialisation des pays qui mettent souvent en œuvre des technologies très proches, ne peut se ramener à un exemple aussi simple (cas des échanges intra-branches). L'analyse ricardienne n'en reste pas moins actuelle sur un point fondamental. On remarque en effet que Ricardo fonde ses conclusions sur un principe propre à l'espace international : un pays paie ses importations au moyen de ses exportations. Ce principe, qui trouve sa confirmation dans la tenue des balances de paiements, est vérifié dès que les pays disposent de monnaies distinctes. Or l'institution d'une monnaie unique en Europe, ainsi que les experts du groupe Werner l'avaient expliqué en leur temps, aura pour effet de fondre les balances de paiements nationales en une seule balance européenne. Cela signifie qu'entre deux pays européens dotés d'une même monnaie, la théorie des coûts comparatifs cesse de s'appliquer. Une conséquence importante en résulte. Alors que dans l'espace international des unités de production dont la productivité est plus faible que celle de leurs concurrentes étrangères, en raison de disparités structurelles et aussi de disparités dans les coûts de la main-d'œuvre, peuvent parfaitement continuer d'exister et participer aux échanges internationaux (cas de l'Angleterre dans l'exemple), ces mêmes unités cesseront d'être compétitives dans l'espace européen unifié, où la compétitivité s'appréciera sur la base des coûts de production absolus (les quantités de travail dans l'exemple). Elles devront alors s'adapter ou disparaître.

On peut évidemment être tenté de considérer que le passage d'une économie de type international à une économie de type national en Europe n'est pas nécessairement dommageable, les producteurs dans les différents pays se trouvant ainsi contraints à s'adapter et à améliorer l'efficacité de leurs équipements au plus grand bénéfice, en dernier ressort, des consommateurs. Il convient toutefois d'utiliser ce type de raisonnement avec circonspection. La recherche d'une convergence accrue est certainement un objectif dont la réalisation est souhaitable. Cet objectif a d'ailleurs été inscrit dans le traité de Maastricht qui se donne pour mission « de promouvoir [...] un haut degré de convergence des performances économiques [...] » (Traité, Titre II, article 2). Mais ce ne peut être qu'un objectif de long terme : les pays doivent se donner du temps pour faire converger leurs conditions de production et leurs niveaux de vie. Le coût d'un ajustement brutal, dû à l'adoption d'une monnaie unique, serait considérable.

La réunification de l'Allemagne donne un exemple du coût impliqué par le passage à une monnaie unique pour des pays aux appareils productifs hétérogènes. Des écarts de productivité importants entre les deux Allemagnes (le niveau moyen de la productivité industrielle à l'Est a été estimé équivalent à la moitié du niveau correspondant à l'Ouest) ont en effet entraîné l'obsolescence pure et simple de pans entiers de l'industrie est-allemande, provoquant un chômage massif de la population. La forte dégradation de la situation économique des territoires de l'Est a dû être alors compensée par des transferts publics très importants : par exemple en 1993, les transferts nets ont été de 130 milliards de DM (source OCDE), équivalant environ à la moitié du PIB de l'Allemagne de l'Est. Il est intéressant, en outre, de noter que le Traité sur l'Union économique, sociale et monétaire, signé par les deux États en mai 1990, prévoyait le financement public d'investissements pour un montant de 95 milliards de DM sur 4 ans, que l'on espérait pouvoir recouvrer en partie grâce à la croissance engendrée ainsi. C'est dire que les prévisions en la

matière doivent être effectuées avec une grande prudence, surtout si la conjoncture générale doit rester peu favorable à la croissance.

Or l'examen des statistiques montre l'existence de profondes disparités entre les économies des Quinze. À titre d'exemple, on peut comparer les dépenses de recherche-développement : les trois quarts de ces dépenses au sein de la Communauté sont concentrées dans trois pays, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni. L'indépendance des pays en matière énergétique est très variable également, les pays du Sud présentant généralement la situation la moins favorable. La disparité des infrastructures (en matière de transports notamment) est grande. La qualification de la main-d'œuvre est inégale, les pays du Nord ayant de longue date voulu — et pu — consacrer davantage de ressources à la formation que les pays du Sud. Ces éléments, qui sont déterminants pour la productivité et donc la compétitivité des pays, sont certes appelés à évoluer. Mais ils ne peuvent le faire qu'à moyen ou long terme et il n'est pas sûr que l'évolution puisse se faire de façon spontanée sous l'effet de la libre circulation accrue des biens, des services, des personnes et des capitaux. Au contraire, on peut craindre que les divergences citées renforcent spontanément une spécialisation qui cantonne les pays du Sud dans des productions nécessitant une main-d'œuvre abondante et peu qualifiée. Des indicateurs comme le taux de couverture des échanges extérieurs des pays pour les produits à forte demande mondiale confirment la position favorable de l'Allemagne ou des Pays-Bas et la position défavorable des pays du Sud.

Il serait certainement injuste d'attribuer la priorité donnée à la convergence nominale à une incompétence caractérisée des experts. L'article 109 J du Traité qui formule les quatre critères de convergence que nous avons présentés, prévoit que les rapports établis par la Commission et par l'IME en vue d'examiner la situation des candidats à la monnaie unique tiendront « également compte du développement de l'écu, des résultats de l'intégration des marchés, de la situation et de l'évolution des balances des paiements courants, et d'un examen de l'évolution des coûts salariaux unitaires et d'autres indices de prix ». Deux éléments concernant clairement la convergence réelle des économies nationales figurent dans ce texte. Il s'agit d'une part de l'évolution des paiements courants. C'est effectivement un élément important si l'on note que sur la base des données actuelles, la balance des transactions courantes de la Communauté des Quinze est globalement déficitaire. Or, précisément, l'adoption de la monnaie unique aura pour conséquence de fondre les balances nationales actuelles en une seule balance communautaire. Cela signifie en particulier que malgré la stabilité des prix, l'euro risquerait d'être une monnaie fragile s'il devait être adopté sans précautions par l'ensemble des pays membres actuels. Il s'agit d'autre part de l'évolution des coûts salariaux, qui retentit sur la compétitivité des productions nationales. Le Traité donne ainsi confirmation de l'importance de la convergence réelle, même si, en pratique, celle-ci passe actuellement au second plan en raison d'implications politiques et sociales qu'il nous faut maintenant examiner.

Des implications politiques et sociales

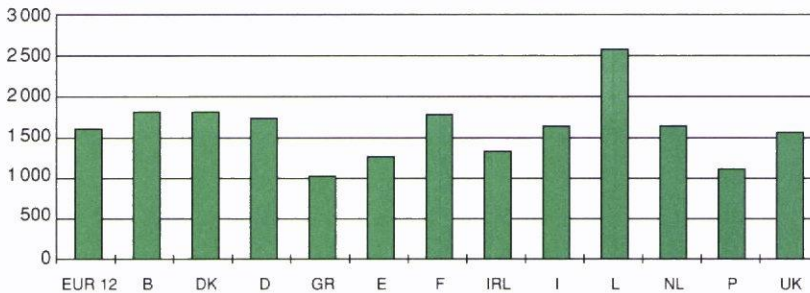
Nous avons noté le coût de la réunification allemande. Ce qui, pour tout un ensemble de raisons, historiques et politiques, a été acceptable dans ce cas le sera-t-il demain sur une échelle plus vaste ?

Dès 1960, la CEE s'était donné des moyens financiers pour tenter d'atténuer les disparités structurelles des régions des pays membres. Pour redistribuer ces moyens financiers, alimentés par les participations nationales au budget communautaire, différents fonds furent créés : le Fonds social européen (FSE) en 1960, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) en 1962 et le Fonds européen de développement régional (FEDER) en 1975. Un renforcement des fonds structurels, ainsi qu'une réforme des modalités de leur répartition, est intervenu en 1988. Puis, en 1992, ont été ajoutés au système de fonds structurels des fonds dit de cohésion. Les fonds structurels et de cohésion, qui représentaient 20 milliards d'écus en 1992, doivent atteindre 30 milliards en 1999. Ils auront ainsi triplé par rapport à la valeur des fonds structurels en 1989. Mais cette évolution sera-t-elle suffisante? Un rapport de la Commission sur la situation et l'évolution socio-économique des régions montre qu'entre 1989 et 1994, les fonds structurels ont eu un impact relativement modeste. C'est dire qu'il y a dans ce domaine des besoins considérables dont la satisfaction, si l'adoption de la monnaie unique était généralisée rapidement, supposerait un renforcement de la solidarité qui peut être difficilement envisagé aujourd'hui encore.

L'exemple des États-Unis, souvent cité comme donnant l'exemple d'une cohabitation réussie entre des régions hétérogènes, doit également nous faire réfléchir. D'une part, les écarts de rémunérations en fonction des régions ne dépassent pas 10 % par rapport à la moyenne nationale (cf. R. Hormats, 1991) : ils sont nettement inférieurs aux écarts de rémunérations entre les régions européennes. D'autre part, interviennent des phénomènes d'ajustement qui ne sont pas généralisables. Il s'agit de mouvements migratoires entre les régions américaines qui ne sont pas transposables en Europe (cf. Emerson et Huhn, 1991, p. 99). Le statut fédéraliste des États-Unis permet en outre des compensations budgétaires importantes entre les États : par exemple, 30 à 40 % des pertes de revenus du Texas, dues au milieu des années 80 à la baisse du prix du pétrole, furent compensées par l'intermédiaire du budget fédéral (cf. Hormats). Le budget européen est bien loin de pouvoir jouer ce rôle : on prévoit qu'il représentera moins de 1,3 % du PIB européen en 1999, alors qu'il devrait être au moins de 3,5 % du PIB pour simplement jouer un rôle stabilisateur des variations conjoncturelles de l'activité économique. Ceci confirme l'ambiguïté qu'il y a à progresser vers l'Union économique et monétaire sans prévoir simultanément une structure politique contraignante, de type fédéraliste.

Il est vrai que la convergence réelle n'est pas seulement une affaire de transferts de fonds structurels entre régions favorisées et régions défavorisées. Les arguments évoqués dans les débats concernant la convergence réelle portent aussi sur les conditions de la croissance nécessaire à la réalisation des phénomènes de rattrapage économique. L'ennui est que la monnaie unique n'offre pas les conditions les plus favorables à une croissance différenciée selon les besoins des pays. Particulièrement, on souligne les conséquences de la rigueur budgétaire imposée aux pays par les critères de convergence (cf. P. Riché et C. Wyplosz, 1993, p. 128 *sqq.*). On remarque que pour faire face aux contraintes de la réunification, l'Allemagne elle-même a dû pratiquer des déficits budgétaires massifs (entre 6 et 7 % du PIB, compte tenu des emprunts effectués par la Treuhand, agence chargée des privatisations à l'Est). Mais la priorité donnée à la convergence nominale, dans le Traité, interdit désormais cette pratique. On observe également que la convergence des taux d'intérêt pourrait être « contre-productive », ainsi que les faits l'ont prouvé ces

Graphique 2 : PIB aux prix du marché en parités de pouvoir d'achat par habitant SPA

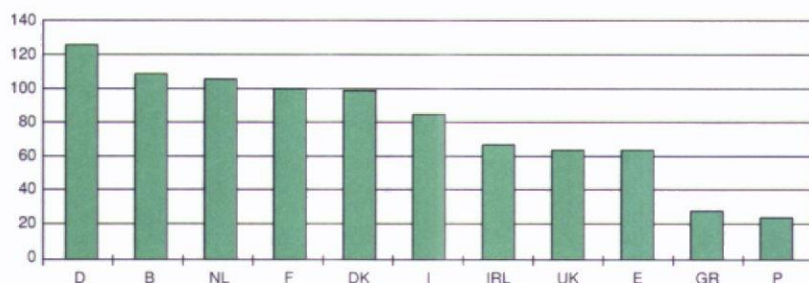


Source : représentation graphique d'après Eurostat, *Annuaire 95*.

dernières années au détriment de la France. Rappelons en effet que la réunification allemande a été à l'origine d'une forte hausse des taux d'intérêt. Simultanément, pour maintenir la parité entre le franc et le deutschemark, les autorités françaises ont été contraintes d'aligner les taux français sur les taux allemands, ce qui a grandement nuit à l'emploi dans notre pays. De même, la convergence des taux avant et aussi après l'adoption de la monnaie unique risquerait de freiner l'investissement dans les régions en retard de développement. Or les inégalités de développement sont importantes. Si l'on considère le PIB par habitant exprimé en pouvoir d'achat, on constate que le rapport du PIB par habitant entre le pays le plus riche et le pays le plus pauvre dépasse 2,5. Sur l'ensemble de la Communauté, le rapport entre les dix régions les plus riches et les dix régions les plus pauvres est de l'ordre de 4,5. Les experts estiment qu'avec des taux de croissance supérieurs de 2 % à ceux des autres pays membres, les pays les moins développés mettraient au moins une vingtaine d'années pour rattraper le niveau moyen du PIB par habitant dans la Communauté (cf. P. Rollet, 1995, p. 147).

Un autre exemple des difficultés entraînées par l'absence de convergence réelle préalable peut être donné à partir des coûts de la main-d'œuvre. Dans la situation actuelle, les disparités de rémunérations et aussi de protection sociale entre les pays sont à l'origine de délocalisations qui font la une des journaux : implantation, par des firmes allemandes ou françaises, de nouvelles unités de production en Espagne ou au Portugal, transferts d'usines en Écosse réalisés par des sociétés multinationales, etc. Il s'ensuit une sorte de dumping économique et social au sein des pays les plus développés, une pression sur les autorités et sur les salariés en faveur d'allègements fiscaux et d'une plus grande flexibilité (à la baisse) des rémunérations salariales, d'une remise en cause aussi de la protection sociale, pour préserver l'emploi local. L'adoption brutale de la monnaie unique ne pourra qu'amplifier cette pratique. C'est pourquoi le Parlement européen a pu, à de nombreuses reprises, s'inquiéter des effets indésirables de la poursuite d'objectifs essentiellement nominaux, déplorant la priorité donnée par le Traité à la stabilité monétaire et demandant que « les objectifs de croissance judicieuse ainsi que de haut niveau d'emploi et de protection sociale bénéficient d'un intérêt au moins égal [...] » (Parlement Européen, 1992, p. 15).

Graphique 3 : Disparités des coûts de la main-d'œuvre dans l'industrie (1993)
(indice relatif, France = 100)



Source : représentation graphique d'après OCDE.

La priorité donnée à la stabilité des prix et à la gestion de la monnaie s'explique en partie par la valeur d'exemple des succès de l'économie allemande : n'était-il pas opportun en effet d'appliquer à l'Europe tout entière des recettes qui avaient fait leurs preuves ? Elle s'explique encore par le fait que l'Allemagne faisait de cette priorité une condition à son adhésion à la monnaie unique. Mais elle s'explique aussi par la difficulté, pour les partenaires européens, à retenir d'autres modalités pour approfondir le processus d'intégration. On sait notamment avec quelles précautions les responsables politiques se sont employés à esquiver le débat sur le fédéralisme politique au moment des négociations de Maastricht. Actuellement, les désaccords au sein de la Conférence intergouvernementale réunie en vue de la révision du Traité sur l'Union témoignent des mêmes difficultés. De la même façon, l'importance des aspects sociaux de l'intégration a été prudemment minimisée : le projet de Charte sociale européenne est resté le parent pauvre des accords (signés en 1992 par onze pays sur douze). Pourtant, le traité de Rome prévoyait une harmonisation par le haut des systèmes sociaux européens.

Ainsi, la possibilité de réunir un consensus sur un objectif et sur le principe d'une politique qui sont *a priori* d'ordre technique a constitué une opportunité que les Européens ne pouvaient pas laisser échapper. Le problème est que les difficultés de l'intégration ne se laissent pas circonscrire ainsi. La création de la monnaie unique n'est pas une question de pure technique tout au plus entachée de psychologie collective, comme on l'a parfois prétendu. Les exemples que nous venons d'examiner en donnent la démonstration. La controverse ouverte dans notre pays en avril 1995 par les déclarations du gouverneur de la Banque de France au sujet de la politique salariale en est un autre exemple : les instances en charge de la politique monétaire, pour avoir une action efficace, ne peuvent pas se désintéresser complètement des autres aspects de la politique économique. Réciproquement, les responsables de la politique économique ne peuvent se désintéresser totalement de la politique monétaire. L'indépendance de la Bundesbank elle-même, donnée en exemple, n'est d'ailleurs pas aussi radicale qu'on veut bien le laisser entendre. Enfin, s'il est vrai que le Traité prévoit que « sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, le SEBC (Système européen de banques centrales)

apporte son soutien aux politiques économiques générales de la Communauté» (article 105), la difficulté, comme le souligne M. Lelart (1994, p. 173) est qu'il n'y a pas de « politique économique générale » dans la Communauté.

L'Europe à géométrie variable

Principe

Les difficultés de la convergence réelle doivent-elles nous faire douter des chances de réussite du projet de la monnaie unique? Il serait téméraire, aujourd'hui encore, d'écarter sinon l'hypothèse d'un abandon du projet du moins celle d'un report des échéances. Mais, en tout état de cause, la solution sera probablement dans la réalisation d'une Europe à géométrie variable : un nombre restreint de pays formera (à la date prévue ou ultérieurement) un premier groupe d'adhérents à la monnaie unique, auquel viendront se joindre progressivement d'autres pays.

Le traité de Maastricht ouvre la voie à ce type de solution : en 1999, l'Union se fera autour des seuls pays qui satisferont aux critères de convergence. Les autres pays pourront adhérer au fur et à mesure de la mise en conformité de leurs économies. Nous avons noté que le Traité prévoit encore que les rapports établis en vue de la qualification des pays pour la monnaie unique tiendront compte d'éléments réels comme l'évolution des balances de paiements et l'évolution des coûts salariaux. Cela signifie que les rédacteurs du Traité avaient conscience des problèmes soulevés par l'absence de convergence réelle et si, pour des raisons stratégiques, ces problèmes sont restés en arrière-plan, on peut imaginer qu'ils reviendront sur le devant de la scène le moment venu. Le prétexte pourrait d'ailleurs en être trouvé dès 1998. On sait en effet que l'Italie, au prix d'efforts importants et aussi, il faut bien en convenir, de quelques astuces comptables, pourrait respecter les critères de convergence, surtout si l'application de ces derniers doit être assouplie. L'Espagne est dans une position plus favorable encore. Or, à l'évidence, la perspective de l'adhésion de ces deux pays du Sud à l'euro n'enthousiasme pas les responsables économiques et politiques allemands qui, pour tourner la difficulté, ont d'ores et déjà tenté de convaincre leurs partenaires de doter le pacte de stabilité budgétaire de règles très strictes.

Bien entendu, la solution de l'Europe à géométrie variable trouve aussi sa légitimité dans la perspective de nouvelles adhésions à la Communauté. On sait que le principe d'une adhésion des Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) a été adopté en juin 1993, par le Conseil européen réuni à Copenhague. Même si, pour des raisons politiques, une adhésion rapide est souhaitée, il est certain que ces pays n'auront pas avant bien longtemps l'opportunité d'adopter la monnaie unique. Leur adhésion à la Communauté souffrira d'ailleurs de nombreuses dérogations : il est très improbable que les PECO puissent adopter l'« acquis communautaire ».

Le besoin d'un nouveau système monétaire européen

Le principe d'une Europe à géométrie variable, pour être viable, supposera le maintien d'une stabilité suffisante des monnaies nationales par rapport à l'euro. Comment ce résultat pourra-t-il être atteint?

Simultanément à l'examen du pacte de stabilité budgétaire déjà cité, le Conseil réuni à Dublin en septembre 1996 a précisé les lignes directrices d'un pacte de stabilité monétaire destiné à régir les relations entre les pays qui auront adhéré à la monnaie unique et les pays qui aspireront à le faire. Le dispositif aura pour objectif d'éviter des fluctuations trop importantes entre les monnaies nationales et l'euro. S'inspirant des règles actuelles du SME, ce SMEbis comportera des marges de fluctuation assez larges. La Banque centrale européenne pourra soutenir une monnaie en difficulté. Elle pourra également engager une concertation destinée à examiner l'opportunité d'un ajustement des taux de change. Les pays « pré-in », n'adhérant pas à l'euro, devront présenter des programmes de convergence destinés à favoriser la stabilité de leurs monnaies.

La principale différence entre le SMEbis et le SME actuel tiendra évidemment à la création de l'euro, monnaie à part entière. Et l'enjeu est considérable. Supposons en effet que l'euro, monnaie des pays européens les plus avancés, apporte le rééquilibrage du système monétaire international attendu par ses promoteurs. Le bénéfice serait double. D'une part, on pourrait espérer que le taux de change relatif du dollar et de l'euro serait désormais relativement stable. D'autre part, la Banque centrale européenne pourrait intervenir efficacement dans la stabilisation des monnaies des pays membres « pré-in ». On peut en outre penser que l'efficacité du SMEbis permettrait de dédramatiser la discrimination entre pays adhérents et pays qui n'adhèrent pas à l'euro. L'ensemble des pays bénéficieraient en effet de la stabilité monétaire qu'ils recherchent aujourd'hui et pourraient néanmoins conserver l'instrument d'ajustement que constituent les taux de change. Ils pourraient sans doute aussi bénéficier d'une certaine autonomie des taux d'intérêt favorable à la croissance et à l'emploi : c'est le système qui garantirait la stabilité de leurs monnaies par rapport à l'euro et, à travers lui, par rapport aux monnaies tierces. Symétriquement, la politique de change étant d'intérêt commun, les pays de l'euro seraient garantis contre les risques qu'une sous-évaluation compétitive des monnaies nationales de leurs partenaires ferait courir à leurs économies. Loin de constituer un facteur de division, l'Europe monétaire serait ainsi au service de l'ensemble de ses membres, y compris les moins favorisés d'entre eux.

Mais quel est le degré de vraisemblance du scénario que nous venons d'esquisser? Il est malheureusement à craindre que sa conception repose sur un malentendu. Nous pouvons constater que les prédictions en faveur du futur rôle international de l'euro font principalement référence à la puissance économique de l'Union européenne. De même, le pacte de stabilité monétaire prévoit que la stabilité des monnaies nationales subsistant en Europe s'appuiera sur de solides programmes de convergence. Or n'est-ce pas oublier que les fluctuations monétaires répondent rarement à cette logique macro-économique? Comme le note l'économiste américain R. Dornbusch, « les mouvements du dollar pendant les années 80 ont été, pour la macro-économie ouverte, ce que la Grande Crise a été pour la macro-économie : un gigantesque phénomène, déconcertant et largement inexplicable » (R. Dornbusch, 1989).

Les économistes ont certainement raison de rester fidèles à une conception conforme à la fois à l'intuition et à la théorie traditionnelle. Un examen attentif et renouvelé de l'Histoire et des nombreuses discussions qui ont accompagné les évolutions successives des pratiques monétaires internationales montrerait que l'erreur ne se situe pas du côté des économistes mais qu'elle trouve son origine

dans une organisation irrationnelle des paiements internationaux, qui mélange les fonctions nationales et internationales de la monnaie. Nous avons souligné la pertinence des prévisions de R. Triffin, qui dénonçait précisément le rôle international attribué au dollar. Nous pourrions évoquer également J. Rueff, qui montrait comment le SMI génère une duplication fondamentalement déséquilibrante des actifs monétaires. Il y a là un domaine de réflexion dont l'actualité ne peut que se confirmer dans les années à venir et qui laisse subsister un doute quant à la stabilité future du SMI. Cela ne signifie pas que le projet européen ne constitue pas un premier pas dans la bonne direction, mais il appartiendra à l'Europe, investie d'une nouvelle mission sur la scène internationale, de réclamer auprès de ses partenaires un renouvellement de la réflexion sur la réforme du système des paiements internationaux.

PERSPECTIVES POUR LA PAC ET L'AGRICULTURE EUROPÉENNE

Nous examinerons successivement le système ou régime agri-monnaire mis en place à partir de 1969 et le nouveau régime agri-monnaire qui accompagne la nouvelle PAC adoptée en 1992. Nous pourrions essayer ensuite, par contraste, de montrer comment les enjeux de la monnaie unique s'appliquent à la PAC et plus généralement à l'agriculture européenne.

Le système agri-monnaire européen

Principes

La PAC, adoptée en 1958 lors d'une conférence tenue à Stresa et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1962, avait notamment pour objectifs d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole et des prix raisonnables pour les consommateurs. Elle devait également garantir la sécurité des approvisionnements, stabiliser les marchés et favoriser l'accroissement de la productivité de l'agriculture européenne. Pour remplir ces objectifs, trois principes ont été retenus. La création d'un marché unique pour chaque produit au sein de la Communauté, fondé sur la liberté des échanges et sur l'unicité des prix. La préférence communautaire qui s'est traduite, les prix européens étant généralement supérieurs aux prix mondiaux, par un système de prélèvements à l'importation des produits agricoles en provenance des pays tiers et de restitutions à l'exportation vers ces derniers. La solidarité financière, les États membres devant financer conjointement la PAC à travers le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) créé à cet effet.

C'est le principe de l'unicité des prix qui nous intéresse plus particulièrement ici. Chaque année, le Conseil des ministres européens de l'Agriculture fixe des prix qualifiés de communs pour les principaux produits agricoles, qui ont d'abord été exprimés dans une unité de compte spécifique puis en écus à partir de la mise en œuvre du SME. Ces prix servent de référence pour le calcul des différents niveaux de prix définis dans le cadre des organisations de marchés (prix de seuil et prix d'intervention).

La correspondance entre les prix communs et les prix nationaux est calculée d'après les taux de change des monnaies nationales (taux pivots ou taux de marché, selon que les monnaies nationales respectent ou non les marges de fluctuation prévues par le SME). Il en résulte une grave difficulté. La traduction des prix communs au moyen des taux de change contraint en principe les pays membres à modifier leurs prix agricoles en proportion des variations des taux de change de référence : une dévaluation provoque une augmentation proportionnelle des prix nationaux, une réévaluation leur baisse proportionnelle. Or cet effet des variations monétaires est-il acceptable? Les États européens ont été amenés à en contester l'opportunité.

C'est ainsi qu'en 1969 la France a demandé à ses partenaires l'autorisation de maintenir les prix agricoles inchangés sur son marché intérieur, malgré la dévaluation de sa monnaie de 11,11 %. L'accroissement brutal des prix agricoles en France aurait été défavorable aux consommateurs, il aurait certainement eu de surcroît un effet d'entraînement sur de nombreux autres prix. L'autorisation accordée, se trouvait *de facto* institué un taux de conversion entre l'unité de compte européenne et le franc français distinct du taux de change officiel, appelé «taux représentatif» ou encore «taux vert». Le bénéfice de cette disposition fut bientôt étendu à l'Allemagne fédérale : la réévaluation du deutschemark aurait dû faire baisser les prix allemands et par conséquent les revenus des producteurs nationaux. L'institution de ce qu'il a été convenu de nommer «les monnaies vertes» était consacrée.

La définition de taux verts s'écartant des taux de change indifférenciés était en principe provisoire : elle était destinée à répartir dans le temps l'ajustement des prix nationaux. En effet, les variations des taux de change ne représentant souvent que des ajustements effectués en fonction des taux d'inflation intérieurs, il parut équitable que les prix agricoles varient eux aussi finalement. Cela d'autant plus que les variations de change ont des effets sur les coûts de production : la dévaluation de la monnaie nationale renchérit le prix de revient des inputs importés, sa réévaluation a l'effet symétrique. Toutefois, ce principe fut difficile à mettre en pratique ; surtout, il se heurtait à l'opposition des pays à monnaie réévaluée, qui auraient dû baisser leurs prix agricoles. Et c'est pourquoi fut institué, en 1984, l'écu vert (mécanisme dit du «switch over») : le numéraire des prix agricoles correspondait désormais à l'écu affecté d'un facteur de correction destiné à permettre le report de la charge de l'alignement des prix des pays à monnaie appréciée sur les prix des autres pays. En pratique, les prix communs furent alignés sur les prix allemands (le deutschemark étant la monnaie européenne forte) qui, de ce fait, étaient rendus indépendants des ajustements monétaires tandis que les prix des autres pays devaient augmenter proportionnellement (à une franchise près) à la dévaluation relative des monnaies domestiques par rapport au deutschemark.

La définition des monnaies vertes introduisait des écarts entre les prix nationaux qu'il fallut compenser afin de maintenir les conditions d'une concurrence équitable entre les produits nationaux sur les différents marchés européens. Ainsi, en 1969, alors que la France était autorisée à maintenir ses prix agricoles inchangés malgré la dévaluation de sa monnaie, il fut décidé de taxer les produits français exportés vers les autres pays de la Communauté afin d'en hausser les prix au niveau commun ; inversement, les produits européens importés en France furent désormais subventionnés pour être rendus compétitifs sur le marché français. On a

appelé Montants compensatoires monétaires (MCM) négatifs les montants destinés à compenser les écarts (négatifs) entre les prix appliqués dans les pays à monnaie dévaluée et les prix communs. Les MCM positifs intervenaient dans la situation symétrique. Ce système a été revu en 1984 : la définition de l'écu vert, à laquelle nous avons fait référence, a permis l'alignement des prix communs sur les prix allemands et donc la conversion des montants compensatoires positifs en montants négatifs. Il est d'usage d'appeler « système agri-monétaire » les dispositions constituées par l'institution des monnaies vertes et les montants compensatoires monétaires.

Les inconvénients du système

Le système agri-monétaire européen a montré à l'usage d'importants inconvénients. Nous pouvons, à titre d'exemples, considérer trois de ses inconvénients principaux.

Ce système a introduit des distorsions de concurrence (et ainsi des modifications dans les courants d'échanges) entre les agricultures nationales bien qu'il ait été conçu avec l'objectif inverse : les agriculteurs des pays à monnaies faibles se sont trouvés pénalisés, tandis que les agriculteurs des pays à monnaies fortes ont été avantagés. En effet, tandis que les prix des produits étaient maintenus inchangés, les producteurs des pays à monnaies dévaluées voyaient la plupart de leurs coûts s'accroître : du fait de la dévaluation, ils payaient plus cher les produits importés (engrais, semences, nourriture du bétail) entrant dans leurs propres productions. Les producteurs des pays à monnaies fortes étaient dans la situation inverse. Ces distorsions ont notamment encouragé le développement des élevages hors-sols à proximité des ports des pays d'Europe du Nord (Pays-Bas, Allemagne). Les difficultés rencontrées pour démanteler les montants compensatoires monétaires positifs ont encouragé les productions agricoles dans les pays à monnaies fortes. C'est ce qui explique, en grande partie, le fait que l'Allemagne, qui avait une vocation surtout industrielle, soit devenue, au cours des années 70, un producteur agricole capable de prendre une part croissante dans le commerce intracommunautaire.

Les États ont pu se servir des taux verts pour atténuer à leur bénéfice les conséquences des politiques de prix adoptées au niveau communautaire. Les États à MCM négatifs (dont la monnaie avait été dévaluée) avaient en effet un moyen de contrecarrer les effets d'une baisse ou d'une progression des prix trop faible à leurs yeux : le démantèlement des MCM négatifs, qui implique mécaniquement une hausse des prix domestiques. Il s'agissait d'un moyen efficace car des MCM très importants furent attribués. Par exemple, en 1976, la Grande-Bretagne disposait de MCM atteignant 40 % du montant des prix communs, l'Italie des MCM de 25 %. La situation était bien sûr différente pour les États à MCM positifs dont le démantèlement cumulait ses effets avec la baisse des prix ou leur insuffisante progression. C'est ce qui explique les difficultés posées par le démantèlement des MCM positifs et la décision, prise en 1984, de les convertir en MCM négatifs. Et désormais une majorité de pays se retrouvèrent en mesure de moduler l'évolution de leurs prix nationaux, en dépit du principe de l'unicité des prix. En 1981, l'Italie a poussé la stratégie jusqu'à dévaluer sa monnaie au cours des négociations des prix pour la nouvelle campagne. Elle bénéficia ainsi de nouveaux MCM, dont le

démantèlement, cumulé avec celui des MCM dont elle disposait déjà, lui permettait d'atténuer les effets d'une politique des prix trop restrictive aux yeux de ses agriculteurs.

Ce système a introduit des effets redistributifs au plan communautaire, qui venaient s'ajouter aux effets propres à la PAC. Par exemple la France, qui a disposé simultanément d'une monnaie faible et d'excédents de ses échanges agricoles, a subi d'importants transferts agri-monnaires à son détriment. Au contraire, l'Allemagne et les Pays-Bas ont été des bénéficiaires nets. Au chapitre des aspects financiers du système, signalons également qu'il a représenté une charge importante pour le budget communautaire : les dépenses ont pu atteindre 900 millions d'Unités de compte européennes (UCE) en 1976, soit 10,5 % du budget du FEOGA section garantie.

Le nouveau régime agri-monnaire

Nous présenterons brièvement le régime agri-monnaire en vigueur actuellement, puis nous examinerons les effets des fluctuations monétaires dans ce nouveau contexte.

Le nouveau régime

Les fluctuations monétaires exercent aujourd'hui leurs effets sur l'agriculture européenne dans un contexte renouvelé par la réforme de la PAC adoptée en 1992. Cette réforme a été conçue en réponse à des préoccupations d'origine à la fois interne et externe, liées essentiellement au besoin de maîtriser la production et les dépenses de soutien et aussi au besoin de composer avec les contraintes du commerce international (accords du GATT). Les caractéristiques principales de cette réforme, qui nous intéressent ici, sont la diminution du soutien par les prix et la généralisation, en contrepartie, des aides directes. Il s'agit d'une orientation fondamentale, dont les modalités pratiques d'application sont appelées à évoluer encore, mais qui certainement ne sera pas elle-même remise en cause.

Notons tout d'abord qu'en décembre 1992, le Conseil des ministres de l'Agriculture décidait l'abandon du système des montants compensatoires monétaires et le démantèlement des MCM existants. Cette décision était conforme à un engagement pris en 1987 de prolonger alors le système pour cinq années seulement et de lui appliquer un calendrier strict de démantèlement. De fait, en 1992 ne subsistaient que de faibles MCM et pour quelques pays seulement. Cette décision était aussi la conséquence de l'achèvement du marché intérieur au 1^{er} janvier 1993, l'abolition des contrôles aux frontières rendant le système difficilement praticable. Elle était encore la conséquence de la nouvelle PAC. D'une part, les pertes entraînées par les perturbations monétaires sur les revenus des agriculteurs des pays à monnaies réévaluées peuvent être compensées par des aides directes. D'autre part, la hausse des prix qui doit résulter de la dévaluation des monnaies nationales se trouve en principe neutralisée par l'objectif de baisse des prix communautaires.

L'abandon des MCM n'a toutefois pas mis fin à l'usage de taux verts pouvant s'écarter des taux de change courants. L'intérêt du maintien des taux verts est d'empêcher la répercussion en continu des fluctuations de change sur les prix et

sur les aides définis en écus et applicables en monnaies nationales. Les fluctuations des changes sont en effet susceptibles d'être importantes et fréquentes en raison de l'élargissement des marges de fluctuations de plus ou moins 2,5 % à plus ou moins 15 % (intervenu au sein du SME en août 1993). Notre propos n'est pas de présenter en détail les procédures de détermination des taux verts qui ont été retenues en 1993 puis modifiées en 1995 ; on se référera sur ce point à T. Pouch et C. Morchoine (1994) et D. Bigou et C. Morchoine (1995). Il importe seulement, ici, de préciser que les modifications des taux verts sont déterminées compte tenu d'une franchise relative aux variations bilatérales des monnaies européennes et de l'écoulement d'un certain délai à partir du constat des fluctuations de change.

Le système de « switch over » a été abandonné : aujourd'hui, les ajustements des taux verts peuvent entraîner aussi bien des augmentations de prix lorsqu'une monnaie nationale se déprécie que des baisses de prix dans le cas symétrique. S'agissant des aides, une moindre souplesse a été jugée nécessaire et l'on a décidé de leur appliquer des taux constants pour chaque campagne, révisables au 1^{er} juillet de chaque année et, pour certaines d'entre elles, au 1^{er} janvier. Enfin, il est prévu que les réductions de revenus agricoles, qui peuvent résulter des variations des taux verts, pourront être compensées, conformément à la nouvelle politique, sous la forme d'aides directes dégressives.

L'impact des récentes crises monétaires

Nous avons noté, en examinant le bilan du SME, que la période 1987-1992 (jusqu'en septembre) a été caractérisée par une stabilité remarquable des monnaies européennes. L'application du nouveau régime agri-monétaire aurait donc dû se présenter sous les meilleurs auspices. Malheureusement, les marchés des changes en ont décidé autrement.

Ainsi, les crises monétaires de juillet-août 1993 et de mars-avril 1995, du fait de leur ampleur, ont reposé le problème de la compensation des fluctuations monétaires. D'une part, elles ont placé les productions agricoles des pays comme l'Espagne et l'Italie dans une situation de compétitivité favorable. D'autre part, elles ont entraîné, pour les pays à monnaies réévaluées, la dévaluation des primes et des paiements compensatoires prévus dans le cadre de la réforme de 1992 : lorsque le deutschemark s'apprécie par rapport à l'écu, le montant en deutschemark des aides communautaires diminue. Pour éviter ce dernier inconvénient, le Conseil des ministres de l'Agriculture (juin 1995) a décidé le gel des taux verts des monnaies employées pour la conversion des aides directes aux producteurs. De plus, pour compenser les pertes subies antérieurement à cette décision, des compensations dégressives ont été accordées. Les États à monnaies réévaluées ont été également autorisés à verser des aides nationales aux producteurs subissant des pertes importantes dans leurs exportations à destination des pays à monnaies dépréciées.

Observons que les coûts pour le budget communautaire entraînés par les fluctuations monétaires ont été suffisamment importants (malgré l'abandon du « switch over » qui tirait les prix vers le haut) pour que le Parlement européen (en septembre 1995) s'en inquiète et demande que soit envisagé son financement dans le cadre d'une rubrique indépendante du financement de la PAC. Le Parlement a souligné également les risques que le régime agri-monétaire pourrait engendrer en termes de distorsions et de renationalisation de la PAC (en raison des aides nationales accordées).

Dans son *Rapport* de l'année 1995 sur *La Situation de l'agriculture dans l'Union européenne*, la Commission européenne confirme que les fortes perturbations monétaires enregistrées depuis 1993 « ont constitué une grave menace, tant pour la réussite du programme de réforme proprement dit que pour la réalisation d'un marché véritablement unique » (p. 10). Les effets de la dévaluation de la livre sterling illustrent cette menace : les dévaluations successives de la livre verte (de plus de 25 % entre septembre 1992 et avril 1995) ont contredit les effets de la réduction des prix prévue par la réforme et permis un accroissement important des revenus des agriculteurs anglais (cf. J.R. Garstang, 1995).

À ces limites du régime agri-monétaire, s'ajoute le fait qu'il ne concerne pas toutes les productions : les produits comme les fruits et légumes subissent directement les effets des fluctuations monétaires. Cela a été par exemple le cas des tomates espagnoles dont la compétitivité a été renforcée de façon spectaculaire par les dépréciations cumulées de la peseta (26 % depuis 1992).

Un autre exemple des conséquences de la dépréciation des monnaies (y compris les taux verts) est donné par l'excédent record, prévu pour 1996, de 45 mille milliards de liras de la balance commerciale italienne. La France, l'un des principaux fournisseurs agricoles de l'Italie, a vu quant à elle son solde commercial agro-alimentaire baisser de 20 milliards de francs avant 1992 à 15 milliards aujourd'hui (source : *Agra Presse*, n° 2590, 2/12/96).

Les enjeux de la monnaie unique pour l'agriculture

La création de la monnaie unique n'intéressera probablement, dans un premier temps, qu'un cercle restreint de pays. Toutefois elle aura simultanément des conséquences pour les pays européens non qualifiés ; elle pourrait aussi contribuer à la stabilisation du SMI. Distinguons ces différents aspects du projet.

Nous avons présenté *supra* les enjeux généraux de la monnaie unique. Une étude détaillée (qui n'est pas dans notre propos ici) examinerait ces enjeux à nouveau, un à un, pour en évaluer l'impact sur l'agriculture et sur les différents secteurs qui lui sont directement liés. À titre d'exemple, nous pouvons citer la suppression de l'incertitude que les fluctuations des taux de change font peser sur la compétitivité relative des différentes productions nationales et aussi sur l'efficacité et les coûts de la PAC. Il faudrait recenser les coûts de conversion des monnaies nationales que le secteur agricole paie au secteur bancaire et dont il ferait désormais l'économie. La baisse des taux d'intérêt, qui est un résultat de l'unification monétaire présenté comme certain, aurait également des effets positifs sur l'endettement du secteur et sur ses perspectives d'investissement.

S'agissant des enjeux plus spécifiques à l'agriculture, l'institution de la monnaie unique aurait l'avantage de supprimer radicalement le besoin d'un système ou régime agri-monétaire et son cortège d'effets pervers. L'efficacité de la PAC s'en trouverait accrue et les finances du FEOGA sans doute améliorées. La réflexion, sur ce point, ne s'arrête toutefois pas à ce constat positif. S'il est vrai que les dispositions agri-monétaires et que les variations de change elles-mêmes ont eu des effets jugés néfastes du point de vue de la stricte rationalité communautaire, il reste, nous l'avons mentionné, que ces effets ont pu faciliter l'adoption de compromis entre les différents acteurs de la PAC. N'est-il pas à craindre que,

privés de l'« arme monétaire », les ministres de l'Agriculture se trouvent de nouveau engagés dans d'interminables marathons pour trouver des niveaux de prix acceptables? La difficulté est d'autant plus cruciale que l'agriculture se trouve évidemment concernée par la question de la convergence réelle que nous avons examinée, c'est-à-dire par l'existence de disparités importantes entre les structures de production nationales. La difficulté risque d'ailleurs d'être renforcée par le fait que l'adhésion à la monnaie unique suppose une réduction drastique et persistante des déficits publics : les aides destinées à l'agriculture peuvent difficilement échapper à la rigueur budgétaire. De plus, il est à craindre que la politique de baisse des prix engagée par la nouvelle PAC ne facilite pas les choses, même si les prix ont cessé de constituer un instrument principal de soutien.

Nous avons expliqué que les divergences réelles plaident pour une Europe à géométrie variable gérée, du point de vue monétaire, au moyen d'un nouveau SME chargé d'assurer la stabilité des monnaies nationales subsistantes par rapport à l'euro. L'Europe s'oriente vers ce type de solution. L'enjeu est important. La stabilité des taux de change rendrait inutile le maintien des taux verts au profit des pays n'adhérant pas à l'euro. Simultanément, la persistance des monnaies nationales permettrait à ces pays de continuer de bénéficier du facteur d'ajustement que constituent les taux de change : la coexistence d'agricultures dont les niveaux de productivité sont inégaux serait facilitée.

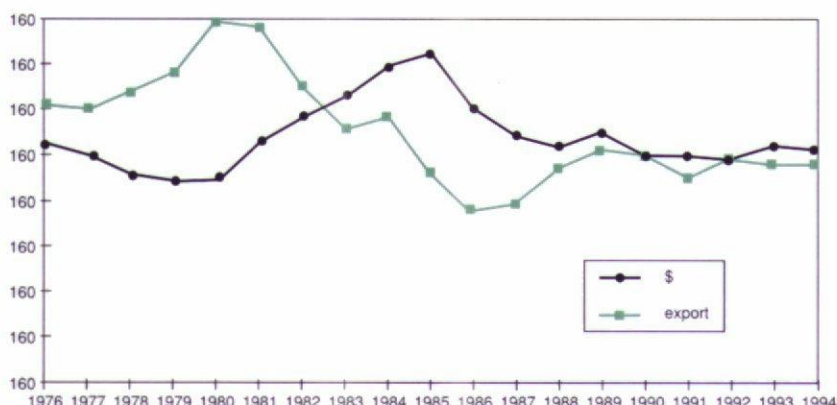
Se pose également la question de l'élargissement de l'Union aux pays de l'Europe centrale et orientale (PECO). Les modalités de cet élargissement restent aujourd'hui incertaines, de même que ses conséquences dans le domaine agricole. Du point de vue monétaire, nous ne pouvons que confirmer l'intérêt d'un SMEbis chargé de gérer les relations entre l'euro et les monnaies nationales des pays de l'Union. Il est essentiel en effet, pour préserver la cohérence de l'Union, que les pays non adhérents à l'euro aient des monnaies stables (les difficultés de la PAC, confrontée depuis la fin des années 60 aux fluctuations monétaires, en témoignent).

Nous avons vu, enfin, que le projet de monnaie unique pourrait selon ses promoteurs contribuer à stabiliser le système monétaire international. Il s'agit d'un enjeu important puisque le dollar est actuellement la principale monnaie utilisée internationalement et que ses fluctuations remettent fréquemment en cause la compétitivité internationale des productions nationales. Il est vrai que dans le domaine agricole, les variations du dollar avaient jusqu'ici surtout un effet sur les finances communautaires, en raison du système des prélèvements à l'importation et des restitutions à l'exportation chargé de compenser les écarts (positifs) des prix européens par rapport aux prix mondiaux exprimés en dollar. Mais les récents accords du GATT ont modifié la donne.

Les prélèvements à l'importation sont désormais transformés en droits de douane fixes et ils devront être réduits de 36 % en moyenne sur la période de 1995 à l'an 2000. Les restitutions à l'exportation seront elles aussi réduites de 36 % sur la même période. De plus, les volumes de produits exportés bénéficiant de subventions devront baisser de 21 % par rapport aux volumes de 1986/90. Du point de vue strictement monétaire, ces dispositions suffisent à montrer l'enjeu d'une plus grande stabilité monétaire internationale, les possibilités laissées à l'Europe de compenser les effets des variations du dollar sur les prix mondiaux étant désormais très réduites. Dès lors, l'Europe va de plus en plus ressentir les conséquences des variations des taux de change sur ses exportations agricoles, comme c'est le cas aujourd'hui de

l'Australie, du Canada ou des États-Unis (cf. D. Badillo, 1991 et S. von Cramon-Taubadel, 1993). Ajoutons que la stabilité du dollar n'est pas seule en cause. Il serait important, également, que le rôle international de l'euro permette à l'Europe de négocier le niveau du taux de change entre l'euro et le dollar, pour éviter les inconvénients d'une sous-évaluation durable de la monnaie américaine (les calculs de parités des pouvoirs d'achat, tout aussi approximatifs soient-ils, militent, dans la situation actuelle, en faveur d'un dollar aux environs de 6,50 FF). Pour illustrer notre propos, le graphique ci-dessous montre l'impact de l'évolution du taux de change du dollar (calculé correction faite de l'inflation et selon une moyenne pondérée définie par rapport aux devises des pays concurrents des USA pour le commerce agricole) sur les exportations agricoles américaines. Cet impact est significatif même si, bien entendu, d'autres facteurs interfèrent certainement (volume des récoltes) : un dollar faible par rapport aux autres devises favorise incontestablement les exportations agricoles américaines et, inversement, un dollar fort les pénalise.

Graphique 4 : Taux de change pondéré du dollar et volume des exportations agricoles US (indice 100 = année 1990)



Source : Agri US Analyse d'après USDA.

CONCLUSION

Avec le projet de monnaie unique, la Communauté européenne donne (du moins à son échelle) une solution originale à la crise du système monétaire international : elle se propose de résoudre le problème de l'instabilité des taux de change en le supprimant purement et simplement. C'est une solution qui se conçoit bien ; elle s'inscrit en effet dans une logique d'intégration économique et monétaire que les partenaires européens ont choisi de privilégier. Mais c'est une solution dont les implications sont complexes.

En adoptant une monnaie unique, les pays européens ne mettront pas simplement un terme à l'instabilité des taux de change qui perturbe leurs relations réciproques, ils transformeront profondément ces relations. Celles-ci perdront leur statut actuel, international, pour devenir des relations internes à une même économie de type nationale, définie à l'échelle de l'Union. Nous avons souligné cet aspect du projet. Il ne doit pas être perdu de vue, si l'on veut comprendre les difficultés d'application de ce dernier et tenter d'appréhender les perspectives qu'il offre effectivement à l'Europe.

Les difficultés d'application sont très importantes. Nous avons rappelé qu'une caractéristique de l'espace international est de permettre la coexistence et la participation aux échanges de systèmes productifs nationaux dont les niveaux de développement et de productivité sont différents. Dans un espace national, les producteurs les moins efficaces doivent s'adapter ou laisser la place à leurs concurrents mieux dotés. Cela ne signifie pas que le projet de monnaie unique soit irréalisable mais que des politiques cohérentes, appuyées sur des moyens financiers adaptés, doivent être définies et mises en œuvre si l'Union veut faire prévaloir les objectifs de développement équilibré et aussi de relèvement des niveaux de vie qu'elle s'est fixée.

S'agissant plus spécifiquement de l'agriculture, nous avons vu que la monnaie unique aurait bien pour mérite de permettre l'abandon de tous systèmes ou régimes agri-monnaïres et de leur cortège d'effets pervers. Mais la tâche de la PAC n'en serait pas facilitée pour autant : ses difficultés propres trouveraient une nouvelle acuité en raison de la disparité des conditions de production et de l'abandon du facteur d'ajustement que constituent les taux de change.

En vérité, les difficultés soulevées par la réalisation d'un niveau suffisant de convergence réelle, que nous avons examinées, militent en faveur d'une Europe monétaire à géométrie variable, à laquelle les pays adhéreront progressivement. C'est d'ailleurs la solution à laquelle l'Europe est préparée. Il nous semble toutefois nécessaire d'insister sur le fait qu'en dépit d'images inspirées du sport (on parle couramment de « peloton de tête », de « course » à la réalisation des critères) ou de l'enseignement (on distingue les « bons » et les « mauvais élèves »), cette solution n'est pas un pis-aller. Au contraire. S'il est vrai, comme on le prétend, que l'euro pourra rééquilibrer le système monétaire international en devenant l'égal du dollar, on peut imaginer qu'il pourra également constituer un point d'ancrage efficace pour les monnaies européennes subsistantes (y compris les monnaies des PECO). Dans ces conditions, les pays non adhérents à l'euro bénéficieraient de la stabilité monétaire qui est recherchée aujourd'hui, tout en conservant l'instrument d'ajustement que constituent les taux de change. Ils trouveraient ainsi les conditions et les délais nécessaires pour préparer efficacement leur adhésion à l'euro. Cet enjeu est important du point de vue de l'économie générale ; il l'est évidemment aussi du point de vue de l'agriculture.

Le rééquilibrage du système monétaire international, grâce à la création de l'euro, permettrait également à l'Europe (notamment agricole) d'éviter les distorsions que les taux de change introduisent couramment dans les échanges internationaux. Il reste toutefois, qu'un tel rééquilibrage n'est pas certain. Si, comme cela est probable, l'instabilité du SMI lui est inhérente, il est à craindre que l'Europe et ses partenaires ne puissent pas faire l'économie d'une réforme profonde de ce système, s'ils veulent véritablement bénéficier d'une nouvelle donne monétaire.

POINTS DE VUE

L'euro : un atout pour l'agriculture européenne

Par Yves-Thibault de SILGUY, Commissaire européen

Le Conseil européen de Dublin a marqué une étape décisive sur la voie de l'Union économique et monétaire. Tout le cadre nécessaire à l'introduction de l'euro au 1^{er} janvier 1999 a été mis en place en dix-huit mois, de Cannes à Dublin. C'est un travail sans précédent par son ampleur.

À Madrid, en décembre 1995, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé du nom de la monnaie et du scénario de passage à l'euro.

À Dublin, un accord de substance a été réalisé sur trois sujets majeurs :

- le statut juridique de l'euro, indispensable pour garantir la sécurité contractuelle et permettre une préparation optimale et rapide des opérateurs ;
- le nouveau mécanisme de change entre les États qui participeront dès le départ à l'euro et les autres (les « ins » et les « pré-ins »), qui repose avant tout sur le renforcement des efforts de convergence, seul à même de garantir véritablement la stabilité monétaire et de permettre aux pré-ins d'accéder rapidement à l'euro ;
- enfin, le pacte de stabilité et de croissance.

Le Pacte de stabilité est le contrat de confiance que tous les États membres ont conclu entre eux pour le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire. Il ne s'agit pas d'ajouter aux dispositions du Traité. Mais pour assurer le succès de l'UEM et la crédibilité de l'euro, il est nécessaire de signer un contrat permanent de stabilité budgétaire. Lui seul peut donner à l'Europe un cadre économique favorable à la croissance et à l'emploi.

Le Conseil européen de Dublin a donc couronné les travaux préparatoires à la création de l'euro, confirmant une fois encore l'irréversibilité du processus. Il reste désormais à les mettre en forme juridique. La prochaine décision majeure sera la décision de passage à l'euro.

Fin 1997, début 1998, la Commission européenne et l'Institut monétaire européen feront rapport au Conseil des ministres sur l'aptitude des États membres à participer à l'Union économique et monétaire, c'est-à-dire sur le respect des conditions prévues par le Traité. Sur cette base, au vu des performances économiques effectivement réalisées en 1997, les chefs d'État et de gouvernement décideront le plus tôt possible en 1998 de la liste des États qui basculeront vers l'euro au 1^{er} janvier 1999. L'échéance de 1999 est particulièrement importante pour le secteur agricole, puisque l'ensemble des soutiens communautaires seront alors libellés en euros. Ainsi, l'unicité des prix des produits agricoles sera enfin une réalité pour tous les agriculteurs des pays participant à l'Union monétaire.

Mais ce n'est évidemment pas là le seul, ni le principal avantage de l'introduction de l'euro. Trois conséquences positives en découleront pour l'agriculture européenne et française.

L'euro mettra fin aux fluctuations monétaires erratiques

Les mécanismes agri-monétaires — que le jargon communautaire appelle MCM —, switchover et autres taux de conversion agricoles ont permis, et permettent encore

aujourd'hui, de neutraliser une partie de l'effet des variations monétaires en limitant leur impact sur le commerce ou le revenu agricole.

L'expérience nous a appris, cependant, que ces mécanismes, si sophistiqués fussent-ils, ne sont pas efficaces à 100 %, et qu'ils sont d'une complexité qui déroute parfois jusqu'aux meilleurs spécialistes, y compris au sein de la Commission.

Ils ont, de plus, montré qu'ils étaient source de distorsions dans les échanges.

Grâce à l'euro, les entreprises agricoles cesseront d'être l'otage de variations monétaires parfois erratiques.

À l'échelle de l'Europe, des estimations de la Commission ont chiffré le coût des seules fluctuations monétaires du printemps 1995 à deux points de croissance et 1,5 million d'emplois au total entre 1995 et 1996.

L'euro sera donc un atout particulièrement appréciable pour l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire européenne et française en particulier dont 70 % des exportations sont réalisées vers d'autres pays de la Communauté. Ces exportations seront complètement mises à l'abri des variations monétaires le jour où les frontières de l'euro correspondront à celles de l'Union.

Par ailleurs, la suppression des coûts de conversion et de transaction au sein de la zone euro entraînera pour l'ensemble de l'Europe une économie annuelle de l'ordre de 200 milliards de francs, soit plusieurs dizaines de milliards, pour le secteur agricole et agro-alimentaire.

Autre avantage, au niveau mondial, celui-ci : l'économie européenne sera moins exposée aux effets des fluctuations du dollar

L'euro sera une monnaie stable et attractive. Son usage va se répandre fortement comme monnaie de transaction et comme monnaie de réserve.

Première puissance commerciale mondiale et deuxième exportateur des produits agricoles au monde, l'Europe n'existe pas aujourd'hui sur le plan monétaire, à l'inverse des États-Unis (20 % de la richesse mondiale, mais le dollar est utilisé dans près de 50 % des transactions internationales et dans 80 % des opérations sur les marchés des changes).

À l'image des entreprises américaines qui utilisent le dollar pour leurs transactions partout dans le monde, les entreprises européennes utiliseront largement l'euro et seront ainsi libérées du risque de change. Le monde deviendra à terme une sorte de vaste marché intérieur où elles pourront facturer leurs produits en euro, qu'ils soient vendus à São Paulo, Pékin ou Pretoria.

L'Europe ayant acquis sur la scène internationale une présence monétaire plus conforme à son poids économique et commercial, il se produira naturellement un phénomène de rééquilibrage des relations monétaires de part et d'autre de l'Atlantique. Ce rééquilibrage devrait avoir deux effets positifs pour l'Europe :

En premier lieu, il devrait assurer plus de liberté à la conduite de la politique monétaire européenne. En effet, le degré d'ouverture de la zone euro, c'est-à-dire le ratio d'importation par rapport au PIB, devrait diminuer et passer environ de 30 % à 10 %. L'Europe se trouvera ainsi dans une situation comparable à celle des États-Unis, c'est-à-dire une situation dans laquelle le taux d'inflation est beaucoup moins sensible aux variations du change. En d'autres termes, le risque d'inflation importée sera moindre ;

En second lieu, l'introduction de l'euro devrait entraîner une plus grande demande de coordination monétaire de la part des États-Unis. Ils devront, en effet, se soucier davantage de la parité de leur monnaie ;

Enfin, le rééquilibrage des transactions commerciales au profit de l'euro renforcera la position de négociation de l'Europe dans les grandes instances multilatérales, notamment commerciales (OMC), ce qui n'est pas le moindre des avantages pour l'agriculture européenne.

Mais l'euro permettra aussi aux entreprises agricoles et agro-alimentaires de renforcer leur compétitivité

Grâce à l'euro, les agriculteurs et l'industrie agro-alimentaire pourront facturer leurs produits dans la même monnaie que celle dans laquelle leurs coûts sont exprimés.

Ils n'auront plus à tenir de coûteuses comptabilités multi-devises. Leurs efforts de compétitivité ne risqueront plus d'être effacés par les variations des taux de change complètement indépendantes de leur volonté, mais ils se traduiront par une profitabilité accrue. Ils accèderont ainsi plus facilement aux marchés à l'exportation.

Avec l'euro, la concurrence sera plus loyale, les marchés seront plus fluides et la comparaison des prix s'effectuera plus aisément. Les secteurs dynamiques en tireront parti, pour autant qu'ils soient prêts à temps. Les premiers prêts seront les grands bénéficiaires de l'avènement de l'euro. Le secteur agricole doit donc se préparer activement à cette échéance.

L'Union monétaire et ses implications pour la Politique agricole commune

*Par Joachim Heine, directeur général adjoint,
et Jean-Marc Gazagnes, responsable du suivi des Affaires agri-monnaétaires,
DG VI - Commission des Communautés européennes*

Après l'Union monétaire, il existera encore des monnaies nationales dans certains États membres. Ceci pourrait durer longtemps, notamment si l'on tient compte des nouvelles adhésions et des délais qui seront nécessaires à la convergence économique des nouveaux États membres.

Pour les États membres qui auront adopté l'euro

Aucune conversion monétaire et donc aucun régime agri-monnaétaire ne sera nécessaire. Les prix et les aides fixés en euro seront directement applicables. Simplement sur la base de l'Allemagne, de la France et du Bénélux, cela concernerait près de 50 % de la production agricole de l'Union européenne et pratiquement 60 % des échanges entre tous les États membres. Plus aucune distorsion monétaire originaire de l'ensemble de ces États membres n'affectera leur agriculture. Les niveaux de soutien communautaire seront égalisés : les aides et les prix garantis seront les mêmes.

Pour les agriculteurs, cela signifie une amélioration de leurs conditions de concurrence, la suppression des fluctuations, ou risques de fluctuation de leurs revenus pour des causes agri-monnaétaires. Par exemple, parmi les États membres en question, les revenus agricoles ne seront plus propulsés par des dévaluations avant d'être douloureusement réduits lors du rééquilibrage des niveaux des monnaies concernées. Par exemple, ils ne seront plus érodés par les constantes appréciations monétaires.

Pour l'agro-industrie et le commerce interne à cet ensemble d'États membres, les prix des marchés ne seront plus biaisés par des niveaux différents dans les prix garantis et surtout par des évolutions monétaires divergentes. Les restitutions à l'exportation seront identiques.

L'adoption de l'euro diminuera tous les risques de changes liés aux contrats entre opérateurs. Elle diminuera toutes les complications du suivi des taux de conversion agricoles et de leurs règles alambiquées.

En ce qui concerne le budget communautaire, plus de la moitié sera exemptée des influences agri-monnaétaires. Il n'y aura plus d'économies de dépenses en cas de dévaluation par rapport à l'écu, mais surtout plus de coûts supplémentaires dans le cas d'appréciation monétaire. Approximativement, ceci concernerait la suppression de plus de 500 millions d'écus de dépenses annuelles.

En résumé, d'un point de vue agricole, l'Union monétaire est certainement une bonne affaire pour les agriculteurs, pour l'agro-industrie et le commerce ainsi que pour le budget de l'Union européenne. Cette bonne affaire le sera d'autant plus que l'euro sera adopté par davantage d'États membres. En effet, non seulement cela touchera les opérateurs d'États membres plus nombreux, mais aussi d'un point de vue global, cela étendra le champ de la stabilité monétaire qui sera ouvert au commerce. Cela réduira les fluctuations, et sans doute les coûts du budget de l'Union européenne dans son ensemble.

Pour les autres États membres

Pour ceux qui n'auront pas adopté, ou pas encore adopté l'euro, la situation ne sera pas fondamentalement différente de la situation actuelle.

La nécessité de convertir les prix et les montants fixés en euro pour les payer en monnaies nationales subsistera. Les effets des variations monétaires sur la stabilité des prix et des revenus resteront les mêmes et les variations monétaires ne seront pas forcément atténuées pour tous les États membres qui conserveront leurs monnaies nationales. Comme dans le passé, certaines monnaies fluctueront largement en suivant le dollar, ou subiront des anticipations spéculatives vis-à-vis des politiques économiques des États membres concernés. D'autres monnaies, au fur et à mesure de la convergence économique, pourraient s'apprécier sans doute de manière continue et prolongée.

Un réexamen du régime agri-monétaire et de son adéquation à la situation future sera nécessaire. Mais certains imaginent que tout système agri-monétaire serait inutile. Pour ces derniers, le régime agri-monétaire n'aurait plus à se soucier de protection des revenus, si tous les États membres ayant une monnaie nationale avaient connu, dans le passé, de larges fluctuations monétaires. Dès lors, ce régime complexe et coûteux, parfois générateur de distorsions de marché, n'aurait plus son objet principal et devrait être totalement aboli. Les prix et montants fixés en euro seraient convertis en monnaies nationales avec le taux bancaire du jour du paiement.

Cette simplicité est un rêve ! D'autant plus attrayante qu'elle succéderait à des décennies de cauchemardesques complexités agri-monétaires. Mais la réalité monétaire n'est pas quelque chose de simple et il est fallacieux de prêcher de tels faux espoirs. Il est sans doute possible de discuter de la définition des taux de conversion les plus adaptés pour les prix et montants agricoles. Ces taux pourraient, peut-être, être ceux utilisés chaque jour par chaque banque, mais on ne se passera pas de la notion de « fait générateur ». Autrement dit, on ne pourra pas appliquer tout simplement le taux de conversion du jour du paiement du prix ou du montant. On ne pourra pas non plus, ce qui revient au même, payer directement des euro dans les États membres ayant une monnaie nationale.

Comme dans le régime actuel, il faudra utiliser le taux de conversion valable le jour où intervient le fait générateur. Les faits générateurs sont définis, pour chaque type de prix ou montant, en fonction du but économique de l'opération concernée. Par exemple, pour les achats ou ventes de produits, il s'agit de la prise en charge physique des produits par l'acquéreur. Pour les restitutions à l'exportation, il s'agit du dépôt de la déclaration en douane, pour les paiements compensatoires de la réforme, il s'agit soit du 1^{er} janvier, soit du 1^{er} juillet de chaque année. Afin de ne pas être trop technique, il convient de prendre deux illustrations :

Considérons d'abord le cas des paiements compensatoires de la réforme qui sont payés aux agriculteurs, une fois par an, en fonction des hectares cultivés ou du cheptel détenu. Dans l'hypothèse de l'usage du taux bancaire du jour du paiement, les agriculteurs des États membres dont la monnaie a tendance à se déprécier insisteront pour un paiement tardif. Dans les autres États membres, ils feront pression pour des paiements rapides. Dans les deux cas, les montants versés en écu seront les mêmes. Mais les dates de paiement auront tendance à s'écarter. En termes réels,

tenant compte de l'évolution monétaire, de l'inflation, et des taux d'intérêt, les valeurs perçues peuvent être notablement différentes et avoir facilement 5 à 10 % d'écart. Organisés systématiquement, de tels écarts auraient certainement des effets structurels à long terme.

À court terme, les disparités les plus criantes apparaîtraient au sein de chaque État membre. On a vu en 1995 des taux se déprécier de 10 % en un mois, puis se réapprécier de 5 % en un mois. Pour les aides perçues, l'application du taux du jour du paiement entraîneraient des différences d'un même ordre de grandeur selon les régions, ou même selon les agriculteurs, en fonction des dates de paiement. Il y aurait là un aléa considérable sur une partie significative des revenus agricoles, sans justifications économiques ou politiques.

Prenons à présent un exemple dans le domaine du commerce : les restitutions à l'exportation. L'exportateur peut demander le paiement d'une avance dès qu'il accomplit les formalités douanières d'exportation. Il ne devrait pas y manquer si la monnaie en cause a tendance à s'apprécier ou si la dépréciation escomptée est inférieure aux taux d'intérêts. Par contre, dans une conjoncture monétaire inverse, rien ne l'oblige à demander une avance et il peut également attendre le paiement de la restitution finale pendant de nombreux mois, souvent plus d'une année, après l'exportation proprement dite. Ce long délai n'est pas seulement administratif. Il est nécessaire pour obtenir les preuves afférentes à l'exportation, surtout en cas de restitutions différenciées selon les destinations. Si l'évolution des taux de change était parfaitement aléatoire sur du court terme, ceci ne porterait pas à conséquence. Mais pour certaines monnaies, il ne faut pas être un grand expert monétaire pour présumer avec quelques chances de succès une tendance à moyen terme. Sur les quatre dernières années, le différentiel des taux de change économiques, tenant compte de l'inflation, dépasse 12 % par an entre l'Allemagne et l'Italie. Cela signifie qu'avec un système de taux de conversion au jour du paiement, les valeurs réelles des restitutions pourraient être en moyenne 10 à 12 % plus élevées en Italie qu'en Allemagne. Il y aurait manifestement là matière à détournement des flux commerciaux. Dans le passé, le commerce s'est indigné en raison des conséquences ou des risques créés par des écarts bien plus petits que ceux-là.

Dans chacun des cas exposés, il peut être imaginé des règles pour réduire les difficultés évoquées. Mais, à la réflexion, toutes ces mesures ne seraient que des mauvais palliatifs du système des faits générateurs. Elles créeraient davantage encore de contraintes administratives, ou de difficultés économiques, sans jamais résoudre la totalité des problèmes.

Finalement, dans les États membres conservant une monnaie nationale, il sera nécessaire de conserver un système de fait générateur des taux de conversion à utiliser pour chaque montant en euro. Quelle que soit la définition du taux de conversion à utiliser pour l'agriculture, un régime agri-monétaire minimum restera indispensable pour éviter des désorganisations graves dans les organisations communes de marchés.

Le régime agri-monétaire futur

Celui-ci nécessitera-t-il d'autres règles que celles des faits générateurs, notamment en ce qui concerne la détermination des taux de conversion agricoles?

Pour éclaircir cette question, il faut prendre en considération les buts poursuivis par l'actuel régime :

- stabiliser les taux de conversion utilisés pour l'agriculture ;
- éviter les pertes de revenus d'origine monétaire ;
- éviter les distorsions des flux commerciaux d'origine monétaire.

Il n'y a pas de priorité bien définie entre ces objectifs et il s'agit toujours de trouver un régime qui reflète une combinaison acceptable, sous contrainte d'un coût minimum pour l'Union européenne.

Dans le futur, au sein des États membres n'ayant pas adopté l'euro, la nécessité de poursuivre les trois objectifs en question continuera d'exister et la contrainte financière ne sera probablement pas diminuée. Fondamentalement, le problème devrait donc rester le même.

Toutefois, la solution, la combinaison optimale ou acceptable, pourrait être changée. Les priorités relatives pourraient être modifiées, d'une part en raison des caractéristiques agricoles et monétaires des États membres en question, d'autre part, en raison de l'évolution de la politique agricole commune elle-même.

Les aménagements agri-monétaires les plus appropriés dépendent de l'importance de l'impact des divers types de prix et montants sur les marchés et sur les revenus. Cet impact agri-monétaire sur le revenu agricole est très important pour les aides directes aux producteurs qui sont fixées en écu. Par contre, les effets sur des prix de marché ne sont significatifs que lorsque ces prix sont proches des minima garantis.

À l'heure actuelle, la seule évidence est que le futur régime agri-monétaire dépendra étroitement des options prises ou des développements escomptés en matière d'Union monétaire, d'élargissement de l'Union européenne, d'évolution de la PAC. Il n'est pas évident non plus que le plus approprié soit tout simplement d'utiliser des taux bancaires valables le jour où le fait générateur intervient pour le montant considéré. Cette dernière option suppose des changements quotidiens du taux, souvent très petits, et de nombreux opérateurs se plaignent déjà des nombreux changements que l'actuel régime agri-monétaire produit.

La transition vers le futur régime agri-monétaire

Elle sera probablement une source de difficultés. En effet, pour les États membres qui adopteront l'euro, les prix garantis et les montants liés aux marchés devront être fixés à la même valeur en euro. Ceci est une conséquence du Traité de l'Union européenne et des nécessités du marché unique. Selon les mécanismes actuels de la PAC, il devrait en être de même pour des aides directes aux producteurs. Or, à l'heure actuelle, il existe, selon les États membres, des écarts monétaires différents entre le niveau commun exprimé en écu et les niveaux exprimés en monnaies nationales. Ces écarts varient en fonction de l'évolution quotidienne des taux de change, mais il n'y a pas de raison pour qu'ils s'annulent tout seuls le 1^{er} janvier 1999.

En ce qui concerne les prix, il existe généralement des écarts compris entre + 0,5 et + 4,5. La suppression de ces écarts pourrait entraîner des baisses de prix de marché du même ordre de grandeur. Toutefois, comme cela a déjà été

indiqué ci-dessus, la réalité des effets des taux de conversion sur les prix de marché ne se fait sentir que lorsqu'il existe des prix garantis et que les prix de marché sont bas, proches des prix garantis. L'importance des difficultés en matière d'écarts monétaires vis-à-vis des prix dépendra donc de l'importance de ces écarts, notamment du plus élevé d'entre eux, mais aussi de la situation des marchés.

En ce qui concerne les aides directes aux producteurs, le Conseil a décidé depuis juin 1995 de geler jusqu'au 1^{er} janvier 1999, certains des taux de conversion agricole qui leur sont applicables, quels que soient les écarts monétaires qui en résultent avec les taux constatés sur les marchés.

L'impact de ce gel sur les écarts qui existeront lors de l'introduction de l'euro peut réserver des surprises. L'écart pour la couronne suédoise a pu dépasser 17 % ! Les risques de tels écarts considérables ne doivent pas être minimisés, mais pour le moment la situation n'est réellement problématique que pour la couronne suédoise. Certaines monnaies dont les taux de conversion agricoles n'ont pas été gelés présentent des écarts plus importants que dans la plupart des cas de gel.

Ainsi, pour les aides directes comme pour les prix, l'importance des problèmes de transition apparaît fortement dépendante de la situation qui prévaudra lors de l'introduction de l'euro. La solution la plus appropriée pour résoudre ces problèmes ne pourra donc pas être décidée très longtemps avant le 1^{er} janvier 1999.

Pour conclure

Quatre points ressortent nettement de cet exposé :

- Dans les États membres qui adopteront l'euro, et entre eux, il n'y aura plus d'agri-monétaire. Les agriculteurs, l'agro-industrie et le commerce, ainsi que le budget communautaire en bénéficieront d'autant plus que ces États membres seront plus nombreux ;
- Un régime agri-monétaire sera nécessaire pour les autres États membres, et pour les échanges entre ces derniers et ceux qui paieront en euro. Quel que soit le taux de conversion agricole qui sera choisi pour l'euro, les faits générateurs seront nécessaires pour éviter une désorganisation grave de la PAC, tant au niveau des agriculteurs qu'au niveau de l'agro-industrie et du commerce ;
- Le futur régime agri-monétaire, outre la notion de fait générateur, pourrait nécessiter l'utilisation de taux de conversion autres que les taux quotidiens des banques. Il conviendra de trouver un équilibre entre les moyens financiers et les objectifs poursuivis par ce régime, compte tenu des options prises ou des développements escomptés en matière d'Union monétaire, d'élargissement, et d'évolution de la PAC ;
- Des difficultés de transition sont à prévoir lors de l'abolition du régime agri-monétaire dans les États membres adoptant l'euro. Pour les prix et montants liés aux marchés, et surtout pour les aides directes aux producteurs, ces difficultés peuvent être considérables ou relativement insignifiantes, selon la situation monétaire et la situation des marchés à la fin de l'année 1998.

Les agriculteurs allemands et l'UEM

*Par Stephan von Cramon-Taubadel
Institut d'Agronomie, Université de Kiel*

Le syndicat des agriculteurs allemands (Deutscher Bauernverband, DBV) a été un avocat de l'Union monétaire dès les premières difficultés agri-monétaires apparues en 1969. Selon le DBV, les agriculteurs allemands ont été défavorisés par rapport à leurs concurrents dans la Communauté européenne, en raison de la pression à la baisse exercée sur les prix agricoles par un mark fort. La position du DBV est que seule une union monétaire complète éliminera ce biais systématique et que, d'ici à ce qu'elle se réalise, les agriculteurs allemands doivent recevoir des compensations.

Les inconvénients du système agri-monétaire

S'il est vrai que l'appréciation du mark allemand a provoqué une baisse des prix agricoles plus forte en Allemagne que dans les autres pays de la Communauté, cela n'a pas pour autant nécessairement compromis la rentabilité de l'agriculture allemande. Un DM fort n'abaisse pas seulement les prix des produits agricoles mais procure aussi des avantages aux agriculteurs, les prix de leurs inputs diminuant ou subissant un moindre taux d'inflation. Si l'on considère les prix réels des produits agricoles dans plusieurs États membres, calculés en fonction d'un indice des prix pondéré qui tient compte des prix des inputs aussi bien que des prix du capital et des biens de consommation, on constate que les prix agricoles réels ont baissé en Allemagne plus ou moins en mesure avec la moyenne des prix correspondants dans les autres États. Il est significatif aussi que les prix réels des produits agricoles aux Pays-Bas, qui ont bénéficié d'un florin aussi fort que le DM, ont baissé davantage, ce qui indique que des facteurs comme la productivité et le marketing ont, finalement, été plus importants que les taux de change.

Ceci étant dit, il est vrai que le DM a subi une réévaluation significative depuis le début des années 90. Le résultat en a été une réduction notable de la compétitivité de l'agriculture allemande par rapport à ses partenaires. Ainsi, tandis que l'inflation allemande était supérieure d'un pour cent par rapport à celle de la France entre 1990 et 1995, le DM était néanmoins réévalué (nominale) de près de 0,66 % par an relativement au franc. Le biais par rapport à l'Italie a été encore plus important, puisque le DM réévaluait annuellement de 8,2 % par rapport à la lire, tandis que l'inflation italienne dépassait l'inflation allemande de 1,85 % par an seulement. Par conséquent, on peut comprendre que la question des compensations agri-monétaires soit restée d'actualité et que les agriculteurs allemands recherchent le salut du côté de l'union monétaire.

De l'enthousiasme initial aux interrogations

Il se peut néanmoins que l'enthousiasme initial du lobby agricole pour l'idée d'une union monétaire faiblisse à mesure que les échéances se rapprochent. Plusieurs facteurs expliquent cela.

Premièrement, il apparaît de plus en plus vraisemblable que tous les membres de la Communauté ne satisferont pas aux critères de Maastricht à la fin de 1997. L'Allemagne elle-même peut ne pas satisfaire aux critères malgré des coupes budgétaires qui touchent aussi l'agriculture. Si trop peu de membres satisfont aux critères le moment venu, plusieurs scénarios sont imaginables. D'une part, une décision politique peut intervenir pour assouplir les critères afin que le calendrier prévu soit respecté avec le plus possible d'États membres. Il est intéressant de noter que les agriculteurs allemands craignent que cela amène le remplacement du DM fort par un euro plus faible : ils admettent tacitement qu'une devise forte peut avoir de bons côtés ! D'autre part, un respect strict des critères signifierait probablement que seul un ensemble restreint de pays membres serait prêt à temps. Puisque des pays comme l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni resteraient sans doute alors en dehors de l'Union, les tensions agri-monétaires ne seraient pas toutes éliminées.

Deuxièmement, les agriculteurs allemands commencent à appréhender certaines conséquences plus générales de l'Union monétaire. Il est vrai que ces conséquences sont complexes et controversées, même chez les économistes. Néanmoins, il y a un consensus sur le fait que les taux de change agissent comme une sorte de charnière qui facilite les ajustements entre des régions qui ont des taux de croissance et d'inflation différents. Le fait d'éliminer ces charnières n'élimine pas nécessairement le besoin d'ajustements — en témoignent les divergences relatives aux critères de Maastricht entre, par exemple, l'Allemagne et l'Italie — mais le reporte sur d'autres variables. Une conséquence pourrait en être une mobilité accrue de la main-d'œuvre entre les régions et les pays membres de l'Union et, si cette mobilité doit être endiguée, une pression en faveur d'un système étendu de transferts au sein de l'Union. Une grosse part de la charge due à la mobilité accrue de la main-d'œuvre et/ou au système de transferts serait supportée par l'Allemagne.

Bibliographie

- BADILLO D., «Fluctuations des taux de change et marchés céréaliers internationaux», in : CHOMINOT, A., *L'Agriculteur, le marché et l'État*, Économica, Paris, p. 315-330, 1991.
- BIGOU D. et MORCHOINE C., «L'agriculture et la monnaie. Comprendre les nouvelles règles agri-monnaies de février 1995», *Chambres d'Agriculture*, n° 832, 1995.
- BUZELAY A., *Intégration et Désintégration européennes*, Économica, Paris, 1996.
- CHOMINOT A., (sous la direction de), *L'Agriculteur, le marché et l'État*, Économica, Paris, 1991.
- CRAMON-TAUBADEL S. von, «The effects of exchange rates on agriculture in the EC : An inventory», Working paper, Université de Kiel, 1993.
- «The European Community Common Agricultural Policy and the Search for a Unit of Account», *Oxford Agrarian Studies*, Vol. 22, n° 2, p. 107-122, 1994.
- DEBON-JAY M.-A., LEMOINE, F. et MERVIEL P., *Économie de l'intégration européenne*, PUF, Paris, 1994.
- DORNBUSCH R., «Real Exchange Rates in Macroeconomics : a selected Survey», *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 91, n° 2, 1989, cité et traduit par A. BENASSY, «Comment se fixent les taux de change?», *Économie et Prévision*, n° 107, 1993-1.
- EMERSON M. et HUHNE C., *L'ECU*, Économica, Paris, 1991.
- GARSTANG J.R., «Consequences of the CAP reform on changes in production and strategies of adaptation of arable farmers in the United Kingdom», *Actes et Communications*, n° 13, p. 61-81, 1995.
- HITIRIS T., «Cohésion, convergence et UEM», in : MAILLET P., *Trois défis de Maastricht*, L'Harmattan, Paris, 1993.
- HORMATS R., «America and EMU», in : *European Monetary Union in a turbulent world economy*. De Pecunia, Bruxelles, n° spécial, juin, 1991.
- HUART F. et ROLLET P., *Du grand marché à l'union économique et monétaire*, Cujas, Paris, 1995.
- LELART M., *La Construction monétaire européenne*, Dunod, Paris, 1994.
- LE ROY P., *La Politique Agricole Commune*, Économica, Paris, 1994.
- MORCHOINE C. et POUCH T., «L'agriculture et la monnaie», *Chambres d'Agriculture*, supplément au n° 819, 1994.
- PARLEMENT EUROPÉEN, *Maastricht*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1992.

- RICHE P. et WYPLOSZ C, *L'Union monétaire de l'Europe*, Le Seuil, Paris, 1993.
- ROLLET P., « Convergence réelle, convergence structurelle et union économique et monétaire », in : MAILLET P., *Trois défis de Maastricht*, L'Harmattan, Paris, 1993.
- RUEFF J., *Le Péché monétaire de l'Occident*, Plon, Paris, 1971.
- TRIFFIN R., *L'Or et la crise du dollar*, PUF, Paris, 1962.

L'AGRICULTURE CHINOISE : POUR UNE APPROCHE RÉGIONALE

*par Claude Aubert,
directeur de recherche, INRA, Ivry*

RÉSUMÉ

L'AGRICULTURE CHINOISE : POUR UNE APPROCHE RÉGIONALE

Tout en assurant à la majeure partie de sa population des niveaux de consommation satisfaisants, la Chine est parvenue jusqu'à présent à assurer son autosuffisance alimentaire. Pourra-t-elle continuer à le faire longtemps? La production de grains (céréales, tubercules et soja) sera de ce point de vue le facteur crucial, la forte croissance des productions animales gonflant sans cesse davantage la demande en grains fourragers.

L'article essaie d'apporter des éléments de réponse à cette question, en étudiant la place des grains dans l'agriculture chinoise, leurs performances passées, leur potentiel de croissance et ses limitations. Il présente des informations largement inédites de par l'approche régionale qui y est esquissée. Les récents développements ayant affecté la politique de commercialisation et les prix des grains y sont également présentés, permettant de mieux comprendre les évolutions constatées dans les échanges extérieurs de ces dernières années.

ABSTRACT

CHINESE AGRICULTURE : A REGIONAL APPROACH

China has succeeded in giving its population an adequate standard of nutrition while, up to now, safeguarding its basic food self sufficiency. Will China be able to maintain this situation for long? The key factor, in that respect, will be the prospect for the grain production (including cereals, tubers, and soybean), as the unprecedented growth of animal products is indeed inflating the demand for feed grain.

The present paper tries to bring some answers to this question, by a detailed study of the place of grains in Chinese agriculture, their past performance, their growth potential and limitations. It presents original information through a regional approach of the grain production. The most recent data on the grain's marketing and price policies of the last years are also analysed, providing a new understanding of the latest twists which have affected China's grain international trade.

Régions agricoles de Chine



L'agriculture chinoise : pour une approche régionale

INTRODUCTION

En l'espace de vingt ans, la situation alimentaire chinoise a connu une véritable révolution avec, pour la première fois, une réelle abondance des approvisionnements, associée à une amélioration sans précédent des rations. Pour cerner productions et consommations, nous disposons maintenant de bases chiffrées importantes. Pour autant, des zones d'ombre subsistent, les statistiques sont souvent discutables et, sans pour autant remettre en cause les succès de ces dernières années, de formidables inconnues demeurent qui rendent aléatoire toute projection à moyen ou à long terme. La capacité même de la Chine à préserver son autosuffisance alimentaire au cours des décennies à venir est là en question, faisant peser sur les marchés internationaux des incertitudes majeures.

Cet article va donc s'efforcer de faire le point sur les évolutions passées, de mesurer les facteurs en présence et d'évaluer les perspectives à venir. Le propos, centré sur le problème fondamental des grains (pris au sens chinois du terme, il regroupe les céréales, le riz-paddy, les tubercules et le soja) devrait permettre aussi de mieux appréhender la mutation fondamentale que connaît aujourd'hui l'ensemble de l'agriculture chinoise. Cette mutation est celle d'une agriculture, autrefois fondée sur les grains, et qui s'oriente maintenant vers une production diversifiée faisant une place de plus en plus importante aux produits animaux. Une attention particulière est apportée aux agriculteurs, certes libérés des contraintes collectives passées, mais encore confrontés aux monopoles commerciaux de l'État qui ne sont pas sans influencer sur les prix et les revenus. De plus, cet article s'appuie sur une approche régionale indispensable compte tenu de l'hétérogénéité de la dimension et du territoire chinois.

GRAINS ET AGRICULTURE

Beaucoup d'hommes, peu de terres

«*Renduo, dishao*» («beaucoup d'hommes, peu de terres»), ce cliché se retrouve souvent dans le discours des dirigeants chinois comme dans de nombreux articles de presse. Pourtant, s'il est vrai que la Chine compte 1,2 milliard d'habitants, son territoire est vaste avec 9,6 millions de kilomètres carrés : la densité (125 habitants au km²) est certes quatre fois plus élevée que celle des États-Unis sur une étendue comparable (30 habitants au km² pour 9,4 millions de km²), mais elle est semblable à celle de la France (105 hab/km²) et inférieure à celle de l'Allemagne (230) ou de l'Angleterre (240). Mais ces chiffres sont trompeurs. La majeure partie du territoire chinois est faite d'étendues désertiques, de steppes ou de hautes montagnes qui couvrent tout l'Ouest du pays, tandis que la population est concentrée dans l'Est où se trouvent la quasi-totalité des terres cultivées. À ne considérer que ce terroir cultivé (environ 100 millions d'hectares «labourés», *gengdi*, à l'exclusion des pâturages et des plantations), la densité est en fait bien plus élevée : plus de douze personnes (qu'il faut donc nourrir) par hectare. Ce chiffre, toutefois, n'est guère plus élevé que celui de certains pays européens (près de 9 personnes pour un hectare cultivé en Angleterre, 7 personnes en Allemagne) et bien inférieur aux densités des pays d'Asie orientale les plus densément peuplés (environ 18 personnes par hectare à Java, près de 25 personnes par hectare à Taiwan, 30 personnes au Japon).

Le caractère distinctif de la Chine réside donc moins dans cette haute densité de population que dans sa taille même qui donne toute son importance stratégique au problème alimentaire chinois : les techniques utilisées permettront-elles à cette population de se suffire à elle-même pour son alimentation ? À la différence de ses voisins asiatiques développés, la Chine ne saurait en effet s'en remettre à des importations massives pour nourrir ses habitants (comme le montre bien, par l'absurde, les projections alarmistes de Lester Brown, cf. Encadré 1).

Encadré 1 : La fragilité des projections à moyen et long terme

Alors que se rapproche le tournant du futur millénaire, les études se sont multipliées, essayant de projeter la demande alimentaire du milliard/milliard et demi de Chinois pour les décennies à venir.

Nous ne présenterons ici que deux de ces projections, tout à fait opposées dans les perspectives qu'elles dessinent. La première, d'approche très journalistique, est celle proposée par Lester Brown dans un ouvrage récent ayant reçu une large publicité (Lester R. Brown, *Who will feed China? wake-up call for a small planet*, Washington, Worldwatch Institute, 1995). Elle prévoit, dans la meilleure des hypothèses, un déficit de 207 millions de tonnes de céréales en l'an 2030. L'autre, plus sérieuse, est celle élaborée par l'IFPRI, qui prévoit des déficits beaucoup plus restreints, de l'ordre de 40 millions de tonnes de grains semi-usinés, en l'an 2020 (Jikun Huang, Scott Rozelle and Mark W. Rosegrant, *China's Food Economy to the Twenty-First Century*, Washington, IFPRI, 1996).

Les projections de Lester Brown résultent d'une hypothèse extrêmement simpliste et mettent en jeu des calculs très sommaires. L'hypothèse est que la production de grains en Chine baissera de 20 % en l'an 2030, comparée à son niveau moyen du début des années 90. À l'origine de cette baisse, Lester Brown fait intervenir pêle-mêle la diminution des surfaces cultivées (emprises croissantes de l'industrie et de l'urbanisation sur le terroir agricole), la chute des superficies récoltées en céréales, la limitation des rendements faute de ressources hydrauliques et sous l'effet de pollutions croissantes, etc. Deux scénarios sont proposés. Dans un scénario « bas », la consommation de grains par habitant (y compris les consommations intermédiaires de grains fourragers) reste stable, égale à celle des années de base 1990-1994 : par le simple jeu de la croissance démographique et de la baisse des productions, l'on aboutit au déficit de 207 millions de tonnes de céréales déjà cité (« scénario bas » présenté dans le tableau ci-joint). L'autre scénario, plus pessimiste encore, suppose que, les revenus croissant, la consommation par tête augmentera (de 290 kg par personne et par an à 400 kg), conduisant en l'an 2030 au déficit monstrueux de 369 millions de tonnes de céréales (soit près du double de la totalité du commerce mondial actuel des grains).

Si les contraintes citées par Lester Brown (superficies récoltées, irrigation, etc.) sont réelles, et nous les étudions dans le présent article, elles ne sauraient cependant se traduire par la baisse des productions anticipée. Pour le court et moyen terme, tous les spécialistes s'accordent pour prévoir au contraire une croissance limitée, mais positive, de la production de grains. L'étude de Lester Brown ne vaut donc que par l'avertissement (le « *warning call* » de son sous-titre), qu'elle a fort efficacement propagé, de l'importance stratégique de la Chine pour les équilibres alimentaires mondiaux à venir.

L'étude de l'équipe de spécialistes de l'IFPRI est d'une tout autre facture. Elle s'appuie sur une méthodologie sérieuse et met en œuvre un modèle mathématique sophistiqué, prenant en compte différentes hypothèses quant à la démographie (urbanisation,...), la croissance économique, le rôle de la recherche et des investissements, etc. Nous ne présentons dans le tableau ci-joint que le scénario de base de cet exercice de modélisation. Pour permettre une comparaison plus commode avec les projections de Lester Brown, les projections sont exprimées en termes de « grains », au sens chinois du terme.

Sur la base d'une baisse des rations alimentaires directes de grains (baissant de 258 kg en 1991 à 233 kg en 2020) et d'une augmentation des rations de viande (passant dans le même temps de 19 à 51 kg *per capita*), les projections aboutissent à un déficit d'environ 45 millions de tonnes de grains en l'an 2000, déficit se stabilisant ensuite à ce niveau au cours des deux décennies suivantes (environ 50 millions de tonnes en 2020). L'hypothèse des auteurs est celle d'un tassement de la production de grains au cours des prochaines années, suivi d'un rebond au début du siècle prochain, quand les investissements actuellement consentis (en matière de recherche comme d'infrastructures) prendront pleinement effet.

Malgré sa minutie et la sophistication de sa méthodologie, l'étude de l'IFPRI reste fragile. Pour son année de base, 1991, elle se fonde en effet sur des chiffres de consommation de viande discutables. Sur la base d'une consommation de 19 kg par personne, comme affirmée par les auteurs, la production totale de viande de cette même année aurait été de 22 millions de tonnes, alors que le chiffre officiel de production était de plus de 31 millions de tonnes. Même si l'on compte que ce dernier chiffre est un poids de carcasse, et non de viande, et que la production de viande nette était sans doute plus proche de 28 millions de tonnes, la différence entre les deux chiffres, 6 millions de tonnes, reste inexplicable et inexpliquée par les auteurs de l'étude qui se gardent bien de relever cette incohérence.

Le problème vient en fait de ce que les données chinoises de consommation de viande et celles de production sont totalement contradictoires.

Les données chinoises de consommation n'offrent pas de séries fiables qui puissent être utilisées dans de quelconques exercices de modélisation. Les données officielles de production de viande sont-elles plus fiables pour autant? Compilées sur la base du nombre d'animaux abattus, et de leur poids de carcasse moyen, elles surestiment probablement les quantités produites. Il semblerait en particulier que les chiffres de cheptel sur lesquels sont appliqués des taux d'abattage relevés sur échantillon, comportent des doubles comptages, gonflant donc les chiffres d'animaux abattus et les productions de viande correspondantes.

Force est donc de constater notre ignorance en ce qui concerne les données de base de consommation, comme de production, pour la viande (et la plupart des produits animaux) en Chine. Comment, dans ces conditions, construire des projections valides quant aux niveaux de consommation futurs, déterminants quant aux quantités de fourrage alors nécessaires, et donc pour les importations à prévoir? La plupart des organismes internationaux, et bien sûr les autorités chinoises, répugnent à ce constat. Et les projections de se multiplier de plus belle. Tout cela n'est guère raisonnable, et une clarification préalable des données du Bureau Statistique s'impose à l'évidence. Le secret dont s'entoure ce Bureau et ses procédures de travail ne permet pas à ce jour ce travail préalable d'évaluation des données et ouvre le champ à l'incertitude la plus totale quant aux perspectives à moyen et long terme de l'alimentation chinoise.

Projections : Demande et production de grains
(million de personnes, million de tonnes, kilogrammes)

Année	Lester Brown (scénario bas)		IFPRI (scénario de base)		
	1990-1994	2030	1990-1992	2000	2020
Population	1 200	1 650	1 158	1 298	1 491
Consommation de viande <i>per capita</i>	32	32	19	26	51
Consomation de grains <i>per capita</i> (dont alimentation)	380	380	382	397	456
			258	255	233
Production de viande	38	53	22	34	76
Demande totale de grains	453	626	442	515	680
Grains fourragers	105	138	87	125	266
Grains alimentaires			298	332	347
Production de grains	445	356	441	470	632
Solde	-8	-270	-1	-46	-48

NB : Viande = Porc + Bœuf + Mouton + Chair de volaille; grains = définition chinoise.

Sources : Brown = Lester R. Brown, *Who will feed China?*, Washington, 1995.

IFRI = Jikun Huang, Scott Rozelle and Mark W. Rosegrant, *China's Food Economy to the Twenty-First Century*, IFPRI, January 1996.

Si, globalement, la Chine n'est pas plus «surpeuplée» que l'Allemagne ou l'Angleterre, et plutôt moins que d'autres pays d'Extrême-Orient, le fait que sa population soit encore massivement rurale entraîne une surpopulation agricole indéniable qui s'inscrit dans son terroir aux innombrables villages (près de 900 millions de campagnards vivant dans plus d'un million de villages)¹.

Ce problème est aggravé par le fait que ce terroir cultivé chinois, à s'en tenir du moins aux statistiques officielles, n'a cessé de se réduire, passant de 112 millions d'hectares en 1957 à 95 millions en 1995 (cf. Tableau 1). La superficie cultivée par la main-d'œuvre agricole a diminué de moitié au cours de ces quelque quarante années, pour n'être plus que de 0,3 hectare en 1995. Même si la superficie cultivée réelle est probablement supérieure à ce chiffre (cf. Encadré 3, «La sous-estimation des superficies cultivées en Chine», p. 79), il n'en demeure pas moins qu'avec près de trois travailleurs à l'hectare, l'agriculture est affligée d'un fort sous-emploi que les économistes chinois chiffrent à environ 100 millions de personnes (pour une

1. Les registres civils (tenus par la police) distinguent la population non agricole (*fei nongye renkou*) de la population agricole (*nongye renkou*) : cette dernière, ne bénéficiant pas des rations à bas prix et autres privilèges urbains, est censée vivre de l'agriculture. Elle était au nombre de 900 millions de personnes en 1994. Les démographes, sur la base des critères du recensement de 1990 comptent, eux, en 1995, 859 millions de «ruraux» (*xiangcun renkou*), soit 71 % de la population totale. Enfin, la population habitant les territoires des anciennes communes populaires rurales (incluant donc des bourgs maintenant recensés comme urbains) était comptée en 1995 à 917 millions de personnes. C'est sur la base de cette dernière population «campagnarde» que sont établies les statistiques de main-d'œuvre en milieu rural. Cette même année, on dénombrait 740 000 villages administratifs dans ces campagnes, certaines de ces entités administratives regroupant en fait plusieurs villages ou hameaux naturels.

main-d'œuvre agricole de 320 millions de personnes ; nos propres estimations font apparaître que chaque agriculteur reste en moyenne oisif près de trois mois par an).

La terre ayant été également répartie après la décollectivisation du début des années 80², cette surpopulation agricole se traduit par la prédominance en Chine de mini-exploitations familiales. Les 230 millions de familles rurales (ayant donc droit à un lopin de terre) ne cultiveraient en moyenne que 0,4 hectare. En fait, toutes ces familles ne travaillent pas forcément les champs, même si elles sont comptées comme agricoles, et certaines concentrations foncières se font jour dans les régions les plus développées. Plus encore, cette taille moyenne des exploitations varie considérablement suivant les régions : 2 ha en Mandchourie, 0,5 ha dans la Plaine du Nord, 0,2 ha dans les bassins rizicoles du sud de la Chine.

Comme l'on pourrait s'y attendre dans un pays continent aux régions agricoles contrastées, la situation foncière est donc très variable d'un endroit à l'autre. Il n'en est pas moins remarquable que, par le jeu des récoltes multiples (de une à deux récoltes par an en Chine du Nord, près de trois récoltes dans le Sud), la surface récoltée par actif agricole ne varie pas considérablement : de 0,4 ha à 0,5 ha en Chine du Nord, de 0,3 à 0,4 ha en Chine du Sud. Cette moyenne (0,45 ha pour l'ensemble de la Chine) tend par ailleurs à se stabiliser depuis dix ans, du fait de la diminution de la main-d'œuvre agricole (cf. Tableau 1).

La « surpopulation » de la Chine est donc toute relative. La surpopulation des campagnes, bien réelle, est elle-même la conséquence d'un retard à l'urbanisation provoqué par plus de vingt ans de collectivisation (seulement 19 % d'urbains en 1979). Sans doute est-elle en voie de se résorber : en 1995, la population urbaine atteignait déjà près de 30 % de la population totale tandis que les actifs agricoles ne constituaient plus que la moitié de la main-d'œuvre chinoise³. Pour autant, le sous-emploi agricole reste encore préoccupant et pèse sur l'efficacité d'une multitude de petites exploitations familiales dont la main-d'œuvre travaille souvent à mi-temps dans d'autres activités.

L'importance déclinante des grains

Longtemps, l'agriculture chinoise a été synonyme de culture des grains. Les « grains » (*liangshi*) regroupent en Chine non seulement les céréales (le riz étant compté en termes de paddy), mais aussi les tubercules (comptés au cinquième de leur poids) et le soja. Cette notion même de grains est fort ancienne puisque dès le VIII^e siècle avant J.-C., il est fait mention des « cinq grains » incluant le soja avec le millet, le riz et le blé.

À la fin des années 70, les grains occupaient 80 % de la superficie récoltée en Chine et constituaient près de 60 % de la valeur des productions agricoles (cf. Tableaux 2 et 3). Ces chiffres reflétaient alors bien la priorité donnée à la production de grains au cours de la collectivisation, dans un souci d'autarcie poussé à ses

2. Pour un historique de cette décollectivisation, voir Daniel Kelliher, *Peasant Power in China, The Era of Rural Reform, 1979-1989*, Yale University Press, 1992.

3. Sur cette mutation urbaine en cours, voir Claude Aubert, « Exode rural, exode agricole en Chine, la grande mutation? », *Espace, Populations, Sociétés*, 1995/2, p. 231-245.

extrêmes (chaque Commune populaire se devant d'être autant que possible auto-suffisante sur le plan alimentaire). Ils correspondent aussi à une logique pluricentenaire d'intensification, où la densification des hommes s'est accompagnée d'un développement agricole centré sur les labours au détriment des pâtures⁴. L'élevage des chevaux était repoussé dans les steppes du Grand Ouest, tandis que la progression du cheptel porcin, central dans l'agriculture chinoise, permettait surtout de développer la fumure nécessaire à l'accroissement des rendements. Le cheptel de trait, resté assez abondant (près d'une demi-tête de gros bétail par hectare cultivé dans les années 30, 0,75 en 1957), était en majorité constitué de bovins (bœufs jaunes du Nord, buffles du Sud), broutant l'herbe des chemins ou la paille des céréales, mais consommant peu — ou pas — de grains.

On a donc pu, dans ces conditions, parler d'une « civilisation du végétal » pour caractériser une agriculture extrême-orientale fondée sur une céréaliculture intensive, seule capable d'assurer sur des terroirs limités l'alimentation de fortes densités de population⁵. En ce qui concerne la Chine, cette civilisation est en passe de disparaître. Tandis que le PIB par habitant a quadruplé (en valeur réelle) depuis quinze ans, la part de l'agriculture dans la production nationale n'a cessé de décliner, et plus encore celle des grains dans l'ensemble du secteur agricole. En valeur, les grains ne représentaient plus que la moitié des revenus bruts des cultures en 1995, et moins du tiers du produit agricole (cf. Tableau 3). L'élevage doublait au contraire sa part dans la production agricole (30 % en 1995) tandis que les récoltes elles-mêmes se diversifiaient au profit des cultures industrielles.

Pour autant, les grains occupent encore près des trois quarts des superficies récoltées en Chine (cf. Tableau 2). Situés à l'amont de la chaîne alimentaire, leur production joue toujours un rôle vital pour l'équilibre de l'ensemble de la production agricole et celui des consommations, comme la crise de ravitaillement de 1993 l'a bien montré (cf. *infra*).

LA RÉVOLUTION ALIMENTAIRE

Du végétal à l'animal

Pour autant que l'on puisse croire les chiffres officiels, les productions vivrières ont connu des progrès particulièrement spectaculaires au début des années 80 quand le processus de décollectivisation a provoqué une forte progression des récoltes, la production de grains augmentant ainsi d'un tiers entre 1978 et 1984. Alors que les disponibilités brutes avaient stagné à moins de 300 kg de grains par

4. Pour une tentative de reconstitution de ce développement agricole passé, voir Dwight H. Perkins, *Agricultural Development in China, 1368-1968*, Edinburgh University Press, 1969. Sur le même thème, on lira également avec profit Chao Kang, *Man and Land in Chinese History, an Economic Analysis*, Stanford University Press, 1986.

5. Expression employée par Pierre Gourou, *La Terre et l'Homme en Extrême-Orient*, Flammarion, 1972.

tête et par an au cours des trois décennies précédentes, elles atteignaient alors 390 kg et se sont maintenues depuis à un niveau élevé, entre 360 et 390 kg.

Ce niveau élevé de disponibilités, combiné à un élevage plus efficient dans les fermes familiales, a ouvert la voie à une croissance encore plus extraordinaire des productions animales. En 1995, avec 50 millions de tonnes de viande produites, les disponibilités par tête dépassaient les 40 kg par habitant, soit un niveau équivalent à celui observé dans un pays développé comme le Japon... Ce chiffre officiel est sans doute très supérieur à la réalité, mais il est indéniable que l'élevage a connu un essor sans précédent : sur la base des données officielles, la production de viande rouge (porc, bœuf et mouton) aurait été multipliée par quatre en quinze ans, et la chair de volaille par cinq (cf. Tableau 4).

Des progrès similaires peuvent être également observés pour les autres productions vivrières. C'est ainsi que la production d'oléagineux (colza, arachide pour l'essentiel) a été multipliée par quatre durant la même période, tandis que les récoltes de canne à sucre étaient triplées et celles de betterave multipliées par cinq (cf. Tableau 4).

Ces augmentations de production ont permis une amélioration considérable de la ration alimentaire. En dépit des incertitudes tenant au manque de fiabilité des chiffres, il est possible de reconstituer l'évolution de cette ration dans le temps (cf. nos estimations, Tableau 5). La ration calorique est probablement restée inférieure à 2 100 kcalories par tête et par jour jusqu'à la fin des années 70, incapable donc d'éviter à la population tout risque de famine. Cette ration est maintenant d'environ 2 500 calories, assurant une réelle sécurité alimentaire à la majeure partie de la population.

Plus encore, alors que la diète chinoise était par le passé à dominante végétarienne avec 85 % des apports caloriques provenant des seuls grains, l'alimentation carnée a connu ces dernières années des avancées considérables. Les grains ne constituent plus que les deux tiers des apports caloriques, et les consommations de viande ont atteint des niveaux records : probablement plus de 20 kg de « viande rouge » (dont 17 kg de porc) par tête en 1995, auxquels s'ajoutent près de 5 kg de chair de volaille, 10 kg d'œufs, 6 kg de poisson (sans compter les prises marines), etc.

Les disparités alimentaires

Bien entendu, ces chiffres ne sont que des moyennes et la question se pose des disparités de consommation, tant sociales que géographiques.

De toute évidence, les paysans consomment moins de produits animaux que les citadins : 16 kg de « viande rouge » (essentiellement du porc) contre 35 kg d'après nos estimations, moitié moins de volaille et d'œufs. Il semblerait même que les rations paysannes de viande aient augmenté moins rapidement que celles des urbains, au cours des dix dernières années, creusant à cet égard le fossé qui sépare encore ruraux et citadins (fossé qui s'est également aggravé au niveau des revenus)⁶.

Les variations régionales ne sont pas moins importantes (cf. Tableau 6 et encadré 2). Si l'on prend les disponibilités brutes de grains par tête comme indica-

6. Voir Claude Aubert, « Chine Rurale : le fossé villes/campagnes », in *Revue Tiers-Monde*, juillet-septembre 1996, p. 525-547. (Numéro spécial « La Chine après Deng »).

teur de l'abondance relative des ressources alimentaires, ces variations vont du simple au double, avec seulement 285 kg dans le Sud-Ouest de la Chine (provinces du Yunnan et du Guizhou) contre 575 kg dans le Nord-Est (la Mandchourie bénéficie là d'un rapport terre/homme extrêmement favorable, peu caractéristique du reste de la Chine). Cependant, si l'on exclut les provinces excentriques pour ne considérer que les zones les plus peuplées de la Chine, les écarts de disponibilités sont beaucoup plus réduits : 415 kg dans la Plaine du Nord (Pékin, Tianjin, Hebei, Henan, Shandong), 420 kg dans le Centre-Nord (Shanghai, Jiangsu, Anhui, Hubei), 390 kg dans le Centre-Sud (Hunan, Jiangxi, Zhejiang), 385 kg dans le Bassin Rouge (Sichuan),... soit une différence de 10 % seulement pour un ensemble groupant 60 % de la population chinoise. Plus encore, ces écarts se sont réduits au cours des quinze dernières années : en 1979 (année de bonnes récoltes, donc comparable à 1995), les disponibilités n'étaient que de 325 kg dans la Plaine du Nord contre 420 kg dans le Centre-Sud, soit une différence de 30 %.

Toutes ces régions sont en fait autosuffisantes, voire excédentaires, en grains. Par contre le Sud-Est de la Chine est devenu déficitaire avec seulement 285 kg de grains par personne (315 en 1979) : dans les provinces côtières développées du Guangdong et du Fujian, ce déficit est en fait résorbé par des importations en provenance de l'intérieur (ou, comme en 1995, de l'étranger) et la situation alimentaire y est en général bien meilleure que dans le reste du continent.

Les seules régions connaissant de réels problèmes alimentaires sont donc celle du Sud-Ouest, déjà mentionnée, les deux provinces semi-arides du Nord-Ouest (Shanxi et Shaanxi, dans la région du Loess), et quelques zones arides du Grand Ouest chinois (Ningxia, Gansu,...). Ces provinces sont précisément les plus pauvres de toute la Chine, et c'est là que se trouvent la plupart des quelque 70 millions de « pauvres » officiellement recensés en Chine rurale, confrontés à d'immenses difficultés pour se nourrir et se vêtir, et auxquels des programmes spécifiques tentent de venir en aide.

À ces populations pauvres des zones déshéritées de par le climat (Nord-Ouest) ou la topographie (Sud-Ouest) s'ajoutent les paysans pauvres des régions agricoles riches : une enquête réalisée en 1990 dans sept provinces de la Chine a ainsi montré que dans la strate la plus pauvre des villageois (l'enquête distinguant six strates de revenus) la ration calorique n'était que de 1 900 kcalories contre 2 900 chez les plus riches⁷.

Même en tenant compte de ces disparités intra-provinciales, il semble toutefois que la grande pauvreté et les situations de réelle détresse alimentaire soient relativement circonscrites en Chine. En doublant le chiffre officiel des pauvres⁸, on obtiendrait encore moins de 15 % de la population pour lesquels la sécurité alimentaire ne serait pas assurée.

7. Enquête menée par L'Académie chinoise de Médecine préventive, *Food, Nutrition and Health Status of Chinese in Seven Provinces 1990*, Beijing, 1994, p. 27.

8. Le chiffre de pauvres absolus aurait baissé de 250 millions de personnes en 1978 à 70 millions de personnes en 1994, cf. ministère de l'Agriculture, *Zhongguo Nongye Fazhan Baogao 1994* (Rapport sur le développement de l'agriculture chinoise en 1994), Beijing, 1995, p. 68. Dans le même temps, le coefficient de Gini pour les revenus paysans serait passé cependant de 0,21 à 0,32, suggérant une polarisation sociale dans les campagnes laissant penser que le nombre de pauvres y est plus élevé qu'officiellement recensé. Dans les villes, le nombre de pauvres est officiellement inférieur à 15 millions de personnes, mais n'inclut pas les migrants paysans dont certains sont dans une situation précaire.

Cette distribution relativement égale des ressources alimentaires au travers de toute la Chine est également confirmée par les chiffres de production de viande rouge par tête (cf. Tableau 6). En 1995, la plupart des régions disposaient de plus de 30 kg par habitant. La région la plus mal lotie était de nouveau celle du Nord-Ouest (19 kg). Par contre, celles du Sud-Est et du Sud-Ouest, malgré leurs faibles disponibilités apparentes en grains, connaissaient une production de viande très honorable (respectivement 34 et 29 kg par habitant) : tandis que les zones côtières ont pu importer les grains nécessaires au développement de leur élevage, les zones de collines et montagnes du Sud-Ouest disposent sans doute de terres agricoles non déclarées fournissant un complément non négligeable de ressources fourragères (cf. Encadré 3, p. 79).

Les zones excédentaires en grains de la vallée du Yangzi ont naturellement des productions animales élevées (32 kg de viande rouge produite par habitant dans le Centre-Nord, 42 kg dans le Centre-Sud). Le Sichuan, province pourtant relativement pauvre (1 160 yuans de revenu net par paysan en 1995 contre une moyenne nationale de 1 580 yuans), et aux ressources en grains comparables à la moyenne, se distingue par un élevage particulièrement performant avec 49 kg de viande rouge produits par habitant (au contraire de la Mandchourie qui exporte ses excédents de maïs au lieu de les transformer sur place).

Encadré 2 : Les régions agricoles

L'immensité du territoire chinois, s'étendant du soixantième au vingtième parallèle Nord (près de 4 000 km du nord au sud), fait que les régions agricoles y sont très diversifiées, allant des terres gelées de Sibérie aux régions chaudes et abondamment arrosées des tropiques (cf. carte p. 67).

Les géographes chinois distinguent habituellement huit régions agricoles : 1) le Nord-Est, 2) la Plaine du Nord de la Chine, 3) le Plateau du Loess, 4) le Bassin des Moyen et Bas Yangzi, 5) le Sud-Ouest, 6) le Sud, 7) la zone de la Mongolie et du Xinjiang, 8) les Hauts Plateaux du Tibet et du Qinghai. Ces huit régions sont regroupées par les agronomes de l'Académie Chinoise des Sciences Agricoles en six zones agricoles principales : le Nord-Est, le Nord (regroupant la Plaine du Nord et le Plateau du Loess), le Nord-Ouest (Mongolie, Xinjiang, Qinghai), le Centre (Bassin des Moyen et Bas Yangzi), le Sud et le Sud-Ouest (incluant le Tibet).

Ces six zones (comme les huit régions des géographes) ont l'inconvénient de regrouper dans le « Centre » les régions pourtant différentes sises au nord du Yangzi et celles situées au sud de ce fleuve. De la même manière, le regroupement du riche « Bassin Rouge » du Sichuan avec les hauteurs pauvres du Guizhou et du Yunnan dans le « Sud-Ouest » n'est pas justifié.

Nous proposons donc de distinguer neuf régions agricoles qui correspondent, en gros, à celles proposées naguère par John Lossing Buck dans son classique *Land Utilization in China* (Nanking, 1937). Dans ces régions, nous avons rassemblé, par commodité statistique, des provinces entières dont les frontières ne recourent toutefois pas toujours celles des zones naturelles. Ce sont :

- **Nord-Est** (Heilongjiang, Jilin, Liaoning, 104 millions d'habitants pour 16 millions d'hectares cultivés). Cette région comprend surtout la grande plaine de

Mandchourie. La saison sans gel est très courte (seulement de trois à cinq mois dans la majeure partie du territoire) et ne permet qu'une seule récolte par an. Le maïs est prédominant sur ces sols noirs fertiles, avec des surfaces importantes de blé et de soja dans le nord, et des avancées du paddy dans le sud.

- **Plaine du Nord** (Hebei, Henan, Shandong et les municipalités de Beijing et Tianjin, 264 millions de personnes pour 21 millions d'hectares cultivés). C'est la plus grande de toutes les régions agricoles avec près du quart des terres cultivées. C'est aussi la zone typique d'un système céréalier à deux récoltes annuelles, blé suivi du maïs. Les facteurs limitants sont principalement la pluviométrie (500-700 mm pour la plus grande partie de cette zone, concentrés pendant les mois d'été), et, dans une moindre mesure, la qualité inégale des sols.

- **Nord-Ouest**, ou région du Löss (Shanxi, Shaanxi, 66 millions de personnes pour 7 millions d'hectares cultivés). La fertilité du sol est contrebalancée par la gravité de l'érosion et l'aridité du climat (le plus souvent 300-500 mm de pluies annuelles). La rotation blé-maïs, prédominante dans les plaines les mieux situées (comme celle du Guanzhong) est remplacée par les cultures moins performantes de sorgho, millet et patates sur les plateaux non irrigués.

- **Centre-Nord** (Hubei, Anhui, Jiangsu et la municipalité de Shanghai, 203 millions de personnes pour 12 millions d'hectares cultivés). Les conditions climatiques favorables permettent la double culture annuelle du blé suivi du paddy. Les facteurs limitants sont la qualité inégale des sols et les difficultés de drainage en cas d'excès des pluies. Le maïs et les patates sont cultivés sur les terres hautes sèches.

- **Centre-Sud** (Hunan, Jiangxi, Zhejiang, 148 millions de personnes pour 7 millions d'hectares cultivés). La chaleur et l'humidité ne permettent plus la culture du blé dans cette zone qui est celle de la double culture du paddy, prédominante dans les plaines autour des grands lacs du bassin moyen du Yangzi. Les collines, abondantes, sont très érodées et portent peu de cultures (c'est ici la zone de prédilection des plantations de thé).

- **Sud-Est** (Fujian, Guangdong, Guangxi, 154 millions de personnes pour 7 millions d'hectares cultivés). Les hautes températures et les fortes pluies de cette région subtropicale permettent la double culture annuelle du riz combinée à une troisième récolte. En dehors des rizières, les patates douces sont cultivées sur les hauteurs.

- **Sud-Ouest** (Guizhou, Yunnan, 75 millions de personnes pour 5 millions d'hectares cultivés). Les conditions climatiques favorables (homogénéité des températures et de la pluviométrie) sont desservies par la topographie tourmentée de ces régions montagneuses, avec un terroir cultivé divisé également entre rizières et, en zone non irriguée, une double culture annuelle de blé suivi de maïs. Les grains grossiers (maïs, etc.) prédominent sur les terres de pentes.

- **Bassin Rouge** (Sichuan, 113 millions d'habitants pour 6 millions d'hectares cultivés). Avec son climat doux et son atmosphère humide, cette région a développé un système cultural des plus complexes, dont les différentes rotations utilisent au mieux un terroir où prédominent les collines (à l'exception de la Plaine de Chengdu). Les principales cultures sont le paddy, le blé et le maïs, avec une part importante de patates et de pois dans les rotations.

- **Grand Ouest** (Mongolie Intérieure, Ningxia, Gansu, Xinjiang, Qinghai, Tibet, plus de la moitié du territoire chinois, mais seulement 76 millions de personnes pour 14 millions d'hectares cultivés). Il s'agit là davantage d'une catégorie résiduelle que d'une région agricole proprement dite. Ce « Far West » de la Chine, recouvre toutes les zones semi-désertiques et pastorales de l'Ouest chinois (ainsi que les plus grands déserts du monde et les montagnes les plus hautes...). Les conditions extrêmes du climat ne permettent le plus souvent qu'une seule récolte par an (généralement du blé ou des céréales secondaires) dans les petites poches de terres labourées.

Le paradoxe des grains fourragers

Les productions très importantes de viande, que l'on retrouve dans toutes les principales régions agricoles de Chine, posent de nouveau le problème des grains qui est au cœur de notre propos. Mais, alors que par le passé, ce problème était celui de la suffisance des grains pour nourrir les populations, il est maintenant celui des grains fourragers nécessaires pour assurer l'extraordinaire développement des productions animales.

Depuis dix ans, le contraste est en effet frappant entre la croissance de ces productions (10 % en moyenne pour la « viande rouge », porc pour l'essentiel) et celle des grains (moins de 2 %) (cf. Graphique 1). Comment une telle disparité est-elle possible ? L'élevage en Chine est en effet surtout fondé sur la transformations des grains. Les ruminants, pour être fort nombreux, particulièrement dans le Grand Ouest de la Chine, n'apportent qu'une part très limitée des productions de viande, 6 millions de tonnes en 1995, contre 37 millions de tonnes pour le porc et 9 millions de tonnes pour la chair de volaille (cf. Tableau 4). Quant à la production de lait, à la différence de l'Inde, elle est fort réduite en Chine, avec seulement 6 millions de tonnes de lait de vache. Comment les ressources en grains fourragers ont-elles pu suffire à assurer les progressions impressionnantes pour les productions de porc, volaille et œufs ?

Des calculs sommaires, effectués pour l'année 1995 sur la base des productions animales officiellement rapportées, semblent mettre en évidence un déficit considérable pour les grains fourragers (cf. Tableaux 7 et 8). En comptant les importations céréalières exceptionnellement importantes de cette dernière année (20 millions de tonnes dont 12 pour le blé), les grains disponibles après déduction des pertes, semences, consommations humaine et industrielle, se montaient à 130 millions de tonnes, auxquelles il fallait ajouter 20 millions de tonnes de brisures et son de riz, ainsi que 15 millions de tonnes de son de blé, soit 165 millions de tonnes⁹.

Cette même année, en ne comptant que les productions de porc, d'œufs et de lait de vache, ainsi que les besoins des animaux de trait, et en utilisant des taux de conversion grains/produits animaux très bas (4 pour le porc, 2,5 pour les œufs, etc.), le total des grains fourragers nécessaires se montait à 200 millions de tonnes¹⁰. Il s'agit là d'un chiffre minimal puisque n'est pas prise en compte la chair de volaille (dont les besoins en grains fourragers sont supposés couverts par ceux de la production d'œufs) et que n'est considérée, en ce qui concerne l'alimentation du gros bétail, que celle des vaches laitières et des bêtes de trait (à l'exclusion de buffles). Pourtant, si l'on ajoute aux 130 millions de tonnes de grains fourragers disponibles les quelque 35 millions de tonnes de sous-produits de meunerie utiliza-

9. Les montants des sous-produits de meunerie sont calculés sur la base de 15 % du paddy usiné (100 kg de paddy donnant 20 kg de balle de riz impropre à la consommation animale, 15 kg de brisures, son et farine considérés comme intégralement utilisés pour la consommation animale, et 65 kg de riz blanc) et de 15 % du blé usiné (son de blé entièrement utilisé pour la consommation animale, ce faible pourcentage de son a été choisi eu égard au matériel très rustique de meunerie présent dans les campagnes).

10. L'utilisation de taux de conversion grains/viande très bas peut se justifier, en ce qui concerne le porc, par l'utilisation massive de fourrages verts dans l'alimentation des élevages traditionnels. Par ailleurs, l'utilisation, avec les grains, de tourteaux (5 millions de tonnes pour le soja, comptabilisés avec les usages industriels, et 2 millions de tonnes de tourteaux d'arachide) augmente l'efficacité de la conversion des grains.

bles pour l'alimentation animale, il manquait encore 35 millions de tonnes pour assurer ces besoins minimaux de l'élevage¹¹.

En utilisant les mêmes critères, un tel déficit serait en fait apparu dès le début des années 90, passant de 5 millions de tonnes en 1991 à 55 millions en 1994 (cf. Tableau 9), la baisse du déficit en 1995 n'étant due qu'aux importations massives, et conjoncturelles (cf. *infra*) de cette même année. Ce déficit a-t-il pu être comblé par une baisse des stocks paysans? En fait ces stocks, mesurés par les enquêtes du Bureau national statistique, étaient en hausse jusqu'à la fin 1994, et auraient même augmenté de plus de 200 millions de tonnes en l'espace de quinze ans.

Ce paradoxe des grains fourragers semble avoir deux explications. Les chiffres des productions animales sont probablement surestimés. Par ailleurs, il est possible que la production de grains officiellement rapportée est inférieure à la réalité. Cette hypothèse, en fait, n'a rien d'in vraisemblable lorsque l'on sait (cf. Encadré 3) que les superficies cultivées en Chine sont fortement sous-estimées (probablement de quelque 30 %) et qu'existent de nombreuses terres non déclarées, surtout dans les zones de collines et montagnes du sud et de l'ouest de la Chine. Sur ces terres, une production de grains fourragers (maïs, patates,...), même marginale sur des lopins en pente non irrigués, pourrait suffire à combler tout ou partie des déficits fourragers apparus dans les bilans des années 90. De la même manière, ces ressources en grains non comptabilisées pourraient expliquer l'accumulation de stocks paysans considérables au cours de la période considérée.

Encadré 3 : La sous-estimation des terres cultivées

Depuis le milieu des années 80, les autorités chinoises ont reconnu que les chiffres de superficies cultivées rapportés par le Bureau Statistique d'État (SSB) étaient sous-estimés. De fait, un recensement général des terres cultivées a été mené, de 1980 à 1985, dont les résultats restèrent secrets. Sur la base de quelques indications partielles (et des photos prises par satellite), les experts occidentaux estimaient alors la superficie réellement cultivée en Chine entre 120 millions et 130 millions d'hectares, contre 100 millions rapportés par le SSB.

Fin 1992, deux publications chinoises donnaient enfin les résultats de ce recensement, avec les chiffres par province en 1985 et en 1989.

À première vue, les chiffres du recensement semblent beaucoup plus élevés que les premières estimations. La surface cultivée observée en 1985 était de 44 % supérieure à celle rapportée cette même année par le Bureau Statistique. Après quelques corrections et ajustements, elle était encore de 39 % supérieure au chiffre du SSB en 1989. En réalité, les chiffres du recensement de 1985 incluent dans les superficies cultivées les bords de champs, diguettes de rizières, chemins de terre, petits canaux, etc., qui ne sont pas à proprement parler des terres labourées. Pour cette même année 1985, la

11. Ce déficit apparent en grains fourragers est implicitement confirmé par les calculs de James R. Simpson qui font apparaître, pour la moyenne des années 1989-1991, que 36 % des besoins énergétiques pour la nourriture des animaux ne peuvent être couverts en utilisant les statistiques officielles de production, cf. J.R. Simpson, Xu Cheng, Akira Miyazaki, *China's Livestock and Related Agriculture, Projections to 2025*, CAB International, 1994, p. 370.

surface totale de ces bordures, chemins ou canaux, était évaluée de source chinoise à 11,7 % de la superficie cultivée recensée (soit 16 millions d'hectares sur un total de 140 millions). Ces terres non cultivées auraient dû être exclues du chiffre rectifié publié pour 1989, ce qui ne semble pas avoir été le cas puisque ce dernier chiffre, pour 1989, est de 4 % seulement inférieur à celui de 1985.

Pour pouvoir comparer, pour 1989, les données du recensement avec celles du Bureau Statistique, nous proposons donc de déduire des 140 millions d'hectares relevés en 1985, les 16 millions d'hectares non cultivés abusivement inclus et le million d'hectares de terres officiellement perdues entre 1985 et 1989. En 1989, la superficie cultivée réelle en Chine aurait donc été de 123 millions d'hectares, soit 29 % de plus que les 96 millions alors rapportés par le Bureau Statistique (le chiffre officiel du SSB est de 95 millions d'hectares pour 1995).

Comment cette sous-estimation considérable des superficies cultivées affecte-t-elle récoltes et rendements, et, en premier lieu, celles des grains ?

De source chinoise, aucune étude sérieuse n'a été publiée qui puisse répondre à cette question, les autorités du Bureau Statistique déclarant, quant à elles, que si les chiffres de surfaces cultivées sont sous-estimés, les chiffres des superficies récoltées et des rendements officiellement rapportés sont, eux, justes. Cette position n'apparaît pas tenable, pas plus d'ailleurs que celle qui consisterait soit à majorer les récoltes de 30 %, soit inversement (au cas où les quantités récoltées seraient exactes) de minorer d'autant les rendements.

La réalité est probablement intermédiaire. En ce qui concerne les grains, nos calculs font apparaître une sous-estimation probable des récoltes disponibles, seule explication possible au déficit apparent des grains fourragers (particulièrement sensible précisément pour les cultures de céréales secondaires ou de patates mal couvertes par les services statistiques). Inversement, les rendements officiellement rapportés pour la moyenne de la Chine semblent incroyablement élevés pour un pays aux dimensions d'un continent et aux terroirs forcément inégaux : 6 tonnes par hectare et par récolte pour le paddy, 3,5 tonnes pour le blé, 4,9 tonnes pour le maïs..., en 1995. Une surestimation des rendements est donc également probable. Elle est rendue possible par le fait que le Bureau Statistique, dans ses enquêtes par échantillons, corrigerait à la hausse les rendements réels mesurés pour tenir compte de la sous-estimation des superficies officiellement rapportées constatées dans les villages enquêtés.

Comment, dans ces conditions, interpréter les séries chiffrées, nombreuses et détaillées, publiées chaque année pour les grains par le Bureau Statistique ? En dépit des incertitudes, nous croyons que ces séries sont utilisables, avec certaines précautions. Les incertitudes ne sont en effet pas du même ordre ni de même nature, suivant les régions et les récoltes considérées.

En simplifiant à l'extrême, nous supposons donc qu'il est possible de distinguer deux types de terroirs en Chine. Pour le premier d'entre eux, correspondant aux terres agricoles principales, relativement bien couvert par le Bureau Statistique, la sous-estimation des superficies se traduirait surtout par une surestimation des rendements des principales récoltes. Cette surestimation, semblable d'une année à l'autre, n'affecterait pas sensiblement les tendances observées dans les statistiques officielles. L'autre terroir, fait de terres marginales non déclarées, ne serait pas du tout pris en compte par le Bureau Statistique. Les productions de grains sur ces terres, même de faibles rendements, pourraient apporter des compléments essentiels pour les équilibres alimentaires locaux.

Si cette hypothèse n'est pas trop éloignée de la réalité, nous pouvons donc utiliser, comme nous le faisons dans cet article, les séries chiffrées officielles, sachant qu'elles ne concernent qu'une partie du terroir, mais la plus importante et la plus significative pour les évolutions en cours, sachant aussi que les rendements y sont surestimés dans des proportions non négligeables (de 10 à 20 %).

Surfaces cultivées en Chine, recensement et bureau statistique

	Census 1989	SSB 1989	Cens/SSB 1989	Census 1985	SSB 1985	Cens/SSB 1985
	(1 000 ha)		% de croissance	(1 000 ha)		% de croissance
Nord-Est	21 403	16 232	32	21 227	16 516	29
Grand Ouest	19 230	13 051	47	19 867	13 087	52
Nord-Ouest	10 762	7 243	49	11 733	7 388	59
Plaine Nord	26 062	21 219	23	26 760	21 543	24
Centre-Nord	16 669	12 746	31	16 413	12 950	27
Centre-Sud	9 369	7 405	27	10 367	7 488	38
Bassin Rouge	11 009	6 307	75	11 140	6 367	75
Sud-Est	9 670	6 775	43	11 487	6 868	67
Sud-Ouest	8 346	4 677	78	10 693	4 650	130
Chine	132 520	95 656	39	139 687	96 858	44

Sources : State Statistical Bureau (SSB) 1985, 1989 = Zhongguo Tongji Nianjian 1986, 1990.

Census 1985 = Wang T., Wu Z.P. *et al.*, Zhongguo Gengdi Dijian Wenti de Shuliang Jingji Fenxi, 1992.

Census 1989 = CAAS and MOA, Zhongguo Gengdi Ziyuan ji qi Kaifa Liyong, 1992.

Toujours plus de grains pour la production animale

Quoi qu'il en soit des chiffres exacts des grains fourragers disponibles pour l'élevage et des déficits apparents, l'évolution des utilisations respectives des grains en Chine au cours des quinze dernières années peut être toutefois retracée et ne laisse aucun doute sur la réalité de la mutation en cours (*cf.* Tableau 9).

Les consommations alimentaires directes de grains sont maintenant sur le déclin. Non seulement les rations urbaines *per capita* n'ont cessé de baisser, de 215 kg de grains bruts en 1978 à 150 kg en 1995, suivant en cela un mouvement déjà en cours depuis les années 70, mais les rations rurales, après avoir progressé au cours de la décollectivisation, de 235 kg en 1978 à 260 kg en 1984, et avoir longtemps plafonné à ce niveau, ont commencé de décroître lentement, jusqu'à 250 kg en 1995. Dans les deux cas, avec un temps de retard pour les populations rurales, on observe là l'effet classique de substitution de la consommation de produits carnés à celle de céréales, consécutif à l'augmentation des revenus.

En ce qui concerne les campagnes, l'augmentation des rations de grains au début des années 80 a été accompagnée de la substitution de grains « fins », riz et blé, aux céréales secondaires (sorgho, maïs) ou aux tubercules (patates douces) qui étaient l'ordinaire des paysans pauvres d'autrefois. Ces grains fins ne constituaient que la moitié des rations en 1978 (moins de 125 kg); ils se montaient à 80 % de ces rations dès 1985, se maintenant ensuite à ce niveau au cours de la dernière décennie (210 kg en 1995). L'effet en a été de provoquer une hausse marquée des consommations de blé pour la Chine du Nord (plus marquée que celle du riz dans le Sud), laquelle, influant sur les moyennes nationales, a été parfois interprétée, à tort, comme un effet de substitution des consommations de blé à celles de riz.

Le ralentissement de la croissance démographique, officiellement 11 ‰ en 1995 (contre 15 ‰ en 1990), allié au processus d'urbanisation, fait que la consommation directe de grains par la population chinoise, après avoir atteint un pic de près de 275 millions de tonnes en 1990, commence maintenant à décroître (environ 270 millions de tonnes en 1995).

À cette diminution s'oppose la montée en puissance des consommations fourragères. Celles-ci, d'après nos estimations très conservatrices, auraient plus que quadruplé depuis quinze ans, de 45 millions de tonnes en 1978 à 200 millions de tonnes en 1995. Pour cette dernière année, à ne considérer que les seules consommations en grains fourragers (165 millions de tonnes, hors sous-produits de meunerie), l'élevage aurait prélevé plus du tiers de la production nationale officielle.

L'accroissement des consommations fourragères a été accompagné par une efficacité plus grande de l'élevage. Pour ne prendre que l'exemple du porc, le taux d'abattage (nombre de porcs abattus comparé au cheptel total de fin d'année) est ainsi passé de 53 % en 1978 (161 millions de porcs abattus sur un cheptel porcin de 301 millions de têtes) à 109 % en 1995 (481 millions de porcs abattus pour 442 millions de têtes). De la même manière, le poids de carcasse a augmenté d'un tiers en quinze ans, de 57 kg par porc abattu en 1980 à 76 kg en 1995.

Cette efficacité accrue ne s'est toutefois pas forcément traduite par une diminution relative de la consommation de grains par kilogramme de viande produite. En effet, on est souvent passé de modes traditionnels d'élevage utilisant de très fortes quantités de fourrages verts et très peu d'aliments fins (pour une production de viande très grasse) sur des périodes d'engraissement très longues, à des modes certes plus performants avec des périodes d'engraissement plus courtes, mais utilisant plus intensivement des grains ou sous-produits de meunerie. La grande diversité des élevages, l'emploi encore très répandu des fourrages verts, rend difficile l'appréciation exacte des besoins céréaliers pour l'alimentation du bétail et de leur évolution, nous nous sommes donc tenus à des valeurs moyennes, basses mais constantes, pour les ratios de conversion grains/viande pendant toute la période considérée¹².

À cette consommation fourragère en pleine expansion s'ajoutent les usages industriels des grains qui ont également quadruplé depuis 1978. En plus des quelque 6 millions de tonnes de soja (sur une récolte de 14 millions de tonnes en 1995) broyés pour la production d'huile, une part de plus en plus importante de ces usages industriels correspond à la fabrication de boissons alcoolisées en pleine expansion (26 millions de tonnes produites en 1995, dont 16 millions de tonnes de bière).

La progression très rapide de ces consommations fourragères et industrielles fait que la consommation alimentaire directe passera sans doute au-dessous du seuil de la moitié des récoltes de grains au tournant du siècle. Ce passage marquera la mutation fondamentale en cours, celle d'une agriculture, et d'une alimentation

12. Pour une tentative d'évaluation des consommations régionales de grains fourragers, tenant compte de l'utilisation des fourrages verts, faite à partir des données d'enquêtes chinoises, voir Claude Aubert, « Problems of Agricultural Diversification : animal husbandry and grain utilization in China », in E.B. VERMEER (ed.), *From Peasant to Entrepreneur : Growth and Change in Rural China*, Wageningen, Pudoc, 1992, p. 105-128.

dominée par le végétal et fondée sur la culture des grains, à une agriculture diversifiée où les grains seront majoritairement affectés à d'autres usages que la consommation directe.

LES PRODUCTIONS

La baisse des superficies récoltées

Avant d'évaluer la demande future en grains et les possibilités d'y répondre, un bilan des progrès passés des différentes récoltes peut aider à mieux présager de l'avenir.

La courbe de production des grains (cf. Graphique 2) fait apparaître cinq périodes contrastées dans l'évolution des récoltes. De 1952 à 1957, nous avons une croissance régulière, rapide, correspondant à la reprise des productions dans la paix retrouvée après l'instauration du régime communiste. De 1958 à 1961, la mise en place des Communes populaires et la crise du «Grand Bond en Avant» provoquent un effondrement des récoltes (avec à la clef une famine qui fit de 15 à 30 millions de morts). De 1962 à 1965, le retour à un niveau de collectivisation plus modeste permet aux récoltes de retrouver leur niveau d'avant le Grand Bond. De 1966 à 1978, la première phase de la Révolution Verte se traduit par des progrès réguliers, malgré les campagnes politiques du moment (Révolution culturelle de 1966 à 1968, Mouvement d'Étude de Dazhai dans les années 70, etc.). De 1979 à 1984, la décollectivisation se traduit par un essor sans précédent des récoltes. Enfin les dix dernières années (1985-1995) voient un ralentissement de cette croissance, particulièrement marquée dans la seconde moitié des années 80 (cf. Tableau 10).

On constate tout d'abord la baisse des surfaces récoltées en grains, passant de plus de 130 millions d'hectares en 1957 à 110 millions en 1995. Cette baisse reflète évidemment celle des surfaces cultivées que nous avons déjà notée (de 110 millions à 95 millions d'hectares). Elle correspond cependant à des évolutions contrastées selon les périodes et les régions. La comparaison des surfaces récoltées en grains au nord et au sud de la Chine montre en effet que cette chute, amorcée lors de la catastrophe du Grand Bond et poursuivie jusqu'en 1970, a été suivie d'une remontée particulièrement spectaculaire dans le sud de la Chine alors que le nord continuait à voir s'amenuiser la sole céréalière. Cette remontée des années 70 correspond en fait à l'extension autoritaire de la double culture du riz au-delà de sa zone naturelle (centre-sud et sud-est de la Chine) vers la basse et moyenne vallée du Yangzi. La décollectivisation du début des années 80 et le relâchement consécutif de la planification des cultures aboutirent au contraire à une diminution des superficies en riz, retrouvant leur terroir d'élection.

Les dix dernières années (1985-1995) ont vu une stabilisation progressive des surfaces récoltées. Dans le nord de la Chine, cette stabilisation était acquise dès la seconde moitié des années 80. Pour le sud, l'évolution a été beaucoup plus heurtée avec une chute brutale des superficies des rizières après la crise de surproduction

de 1990. Seules des mesures autoritaires ont permis l'arrêt de cette diminution des rizières depuis 1994.

Par-delà les variations qu'elles ont connu dans le passé, les rizières ont cependant globalement maintenu leur étendue, avec un peu plus de 30 millions d'hectares récoltés. La même constatation vaut pour le blé, avec un peu moins de 30 millions d'hectares récoltés. Les tubercules ont également une surface stable, d'environ 10 millions d'hectares.

Les changements de superficie ont affecté essentiellement le maïs et les céréales secondaires. Ces dernières, qui totalisaient 36 millions d'hectares en 1957 (plus du quart des surfaces en grains), n'en comptaient plus que 10 millions en 1995 (moins de 10 %). Au contraire, le maïs a augmenté de 50 % sa superficie récoltée, passant de 15 millions d'hectares à 23 millions. Il y a eu en fait substitution du sorgho, du millet, d'autres grains grossiers (et dans une moindre mesure du soja) par le maïs. Les pertes nettes de surfaces en grains concerneraient donc essentiellement ces céréales secondaires et les grains grossiers, grands perdants de la Révolution Verte.

Le développement de l'irrigation et l'essor des rendements

La concentration de la production sur les céréales les plus productives que sont riz, blé et maïs, sont bien sûr caractéristiques de la Révolution Verte. En Chine, ces trois céréales, qui occupaient 55 % des superficies récoltées en grains et faisaient 70 % des récoltes en 1957, totalisaient les trois quarts des surfaces et 85 % des grains récoltés en 1995 (cf. Tableau 10).

C'est qu'en effet, ces trois cultures, bénéficiaires principales des nouvelles variétés, ont accru considérablement leurs rendements. Les rendements du blé et du maïs étaient doublés entre 1957 et 1979. Ces rendements ont encore augmenté de plus de 60 % au cours des quinze dernières années pour le blé (3,5 tonnes par hectare en 1995) aussi bien que pour le maïs (près de 5 tonnes par hectare en 1995).

Les progrès, sensibles, ont été toutefois moins spectaculaires pour le paddy dont le rendement progressait « seulement » de plus de 50 % de 1957 à 1979, et encore de plus de 40 % jusqu'en 1995 (6 tonnes par hectare récolté en 1995). Il est vrai que la culture traditionnelle du paddy était déjà très efficiente en Chine avant la Révolution Verte, avec des rendements très élevés de près de 3 tonnes à l'hectare.

Les progrès très spectaculaires du blé et du maïs correspondent en fait au passage de cultures sèches, ou faiblement irriguées, à des cultures bien irriguées.

Globalement, en 1965, alors qu'allait débiter la Révolution Verte, l'irrigation ne touchait que le tiers de la surface cultivée (moins du quart dans les années 50). Elle atteignait près de la moitié du terroir en 1979 avec 45 millions d'hectares, pour ensuite stagner à ce niveau jusqu'à la fin des années 80 (remontant cependant jusqu'à 49 millions d'hectares, 52 % du terroir cultivé, en 1995, cf. Tableau 11).

C'est l'étendue même du périmètre irrigué qui frappe en Chine et explique sans doute l'ampleur de la Révolution Verte. Si l'irrigation, en 1995, ne touchait que 52 % du terroir, en fait les régions les plus peuplées étaient bien desservies. Ces régions (Plaine du Nord, Centre-Nord et Sud, Sud-Est), groupant les deux tiers de la population, avaient en 1995 des taux d'irrigation supérieurs à 60 % des terres cultivées. Inversement, tout l'ouest de la Chine (35 % de la population, Bassin Rouge compris) totalisaient 70 % des surfaces non irriguées.

La baisse de la croissance des rendements

Les rendements élevés observés en Chine commencent à ralentir leur croissance. Ce ralentissement, couplé, dans le meilleur des cas à la stagnation des surfaces récoltées, augure évidemment mal de l'avenir. La Révolution Verte aurait-elle épuisé ses vertus en Chine ?

Globalement, pour les dix dernières années, la croissance moyenne des rendements pour l'ensemble des grains (calculé sur des moyennes triennales) n'a été que de 1,8 %, contre 3 % au cours de la première phase de la Révolution Verte (calculé sur la longue période 1957-1980), et près de 5 % lors du boom de la décollectivisation. La sole céréalière ayant, ces dix dernières années, diminué d'environ 0,2 % par an, l'augmentation des récoltes n'a que très légèrement dépassé la croissance de la population avec environ 1,5 % par an.

Ce chiffre moyen, inquiétant, cache cependant de fortes disparités régionales. La croissance des rendements a été pratiquement nulle dans le Bassin Rouge (Sichuan), limité dans le Sud et le Centre (de 0,5 à 1,5 %), mais encore vigoureuse dans le Nord (2,9 pour cent par an dans la grande Plaine du Nord, et 3,4 % en Mandchourie).

Traditionnellement, le Sud a toujours été le grenier de la Chine, et plus particulièrement les bassins des Bas et Moyen Yangzi (Centre-Nord et Centre-Sud) : le Grand Canal, lors de la période impériale, acheminait précisément ces récoltes de riz de Chine centrale vers la Capitale du Nord (Beijing). En 1985, ces deux régions fournissaient 35 % des récoltes chinoises de grains ; elles n'en comptent maintenant que 30 %. Le relais a été pris par la Plaine du Nord (principalement les grandes régions à blé du Henan et du Shandong) et la Mandchourie (avec le maïs du Jilin). Ces deux dernières régions septentrionales totalisent maintenant plus de 35 % des récoltes contre 30 % dans les années 80. Le centre de gravité des grains se déplace donc peu à peu vers le nord : cette partie septentrionale de la Chine qui ne produisait que 40 % des récoltes de grains atteint maintenant presque la parité avec les régions méridionales (47 % des grains en 1995).

Cette évolution fait problème en ce que les régions septentrionales, maintenant excédentaires en grains (13 millions de tonnes d'excédents en moyenne de 1991 à 1994, d'après une source chinoise), sont précisément celles les plus contraintes par le manque de ressources hydrauliques. Même si la majeure partie des 4 à 5 millions d'hectares irrigués gagnés depuis la fin des années 80 (cf. Tableau 11) l'ont été précisément dans cette partie de la Chine, l'irrigation paraît y atteindre ses limites. Quant aux grands projets de détournement des eaux du Yangzi vers le nord, quand bien même ils viendraient à être partiellement réalisés, ils ne pourraient jamais pallier le déséquilibre fondamental qui fait que le nord de la Chine (60 % des surfaces cultivées) ne bénéficie que de moins de 20 % des eaux de surface.

Les marges de progrès

Pour autant, des progrès restent possibles, même si le périmètre irrigué total ne saurait beaucoup augmenter. En effet, les zones « sûres », garantissant la sécurité des récoltes en cas de sécheresse ou d'inondation (*ganlao baoshou*) sont inférieures à la superficie

totale desservie par les réseaux d'irrigation. Dans la Plaine du Nord, moins de 50 % des terres cultivées sont « sûres » contre près des deux tiers irriguées. Pour l'ensemble de la Chine, en 1994, 36 millions d'hectares, moins de 40 % des surfaces cultivées, étaient ainsi considérées à l'abri des calamités naturelles. En d'autres termes, l'irrigation peut être encore améliorée sur plus du quart du périmètre irrigué existant.

Cette amélioration passe le plus souvent par l'amélioration des réseaux existants, et un meilleur équipement pour le pompage. Il faut remarquer que des progrès considérables ont déjà été faits en ce sens, la part des superficies desservies mécaniquement dans le périmètre irrigué étant passée du quart en 1965, au début de la Révolution Verte, aux deux tiers actuellement (cf. Tableau 11). La régularité et la sécurité dans les approvisionnements en eau permises par ces équipements de pompage ont été un facteur essentiel de l'augmentation des rendements.

Plus essentielle encore devrait être en Chine du Nord une meilleure gestion de l'eau, cruciale compte tenu des ressources hydrauliques limitées. Certaines mesures peu onéreuses pourraient déjà économiser beaucoup d'eau, comme le cimentage des petits canaux d'irrigation, qui, lorsqu'ils sont en terre, laissent échapper l'eau qui n'atteint plus les champs les plus reculés. Le mode d'irrigation généralement utilisé, par immersion des parcelles irriguées, est aussi fort gaspilleur en eau. Mais la substitution d'autres modes (comme l'aspersion, ou par canalisations souterraines) serait, elle, beaucoup plus onéreuse.

De manière générale, l'eau sera davantage un facteur limitant pour l'augmentation des récoltes que la fumure. Assurément, partout où l'irrigation était possible, ce sont les engrais chimiques qui ont assuré l'accroissement des rendements. Faisant contraste avec les gains modestes du périmètre irrigué depuis vingt ans, l'application d'éléments fertilisants n'a cessé de se développer (cf. Graphique 3). Elle passait de moins de quinze kilogrammes par hectare récolté (toutes récoltes confondues) en 1965, à 75 kg à la fin des années 70 et 240 kg en 1995 (cf. Tableau 11). Bien entendu, l'efficacité marginale de ces applications d'engrais a fortement baissé. En utilisant des moyennes triennales, tant pour les productions de grains que pour les applications d'engrais, on constate qu'un kilogramme additionnel d'élément fertilisant produisait plus de 20 kg de grains supplémentaires au tout début de la Révolution Verte (de 1967 à 1977), puis 10 kg pour la décennie suivante (1977-1987), et seulement environ 5 kg en moyenne au cours des huit dernières années.

Une meilleure qualité des engrais appliqués peut augmenter leur efficacité. Près de la moitié des engrais azotés sont encore constitués de bicarbonate d'ammonium, produit dans de petites usines locales, peu onéreux mais très volatil et mal utilisé par les plantes. La substitution en cours d'urée, ou d'engrais composés, à ces engrais de la première phase de la Révolution Verte ne peut qu'améliorer les résultats des cultures. De la même manière, un meilleur équilibre entre composants (le manque de potasse est assez fréquent quand la fumure organique n'est pas suffisante) serait susceptible d'influer sur les rendements.

Des potentiels régionaux contrastés

Sans parler des innovations encore possibles dans le domaine génétique (cf. *infra* pour les riz hybrides), des marges de progrès existent donc encore, garants de la

poursuite de l'augmentation des récoltes, en ce qui concerne du moins l'avenir prévisible.

Ces marges sont d'autant plus réelles que les rendements officiels, il faut encore le souligner, sont très certainement surestimés (cf. Encadré 3, p. 79). Une surestimation de 15 % de ces rendements ferait que les rendements réels ne seraient plus que de 5 t/ha pour le paddy (au lieu de 6), de 3 t/ha pour le blé (au lieu de 3,5) et d'un peu plus de 4 t/ha pour le maïs (au lieu de 5). Ces niveaux de rendements sont encore très éloignés de ceux atteints dans les agricultures les plus performantes pour le blé et le maïs : 5 t/ha pour le blé en Europe occidentale, 8 t/ha pour le maïs aux États-Unis. Ils sont par contre équivalents pour le riz à ceux de Java (5 t/ha par récolte) et seulement légèrement inférieurs à ceux de Taiwan (6 t/ha récolté pour deux récoltes annuelles), mais les riz hybrides en Chine ont un potentiel de croissance très supérieur et non encore totalement exploité.

Les marges de progrès existent donc. Cependant, elles varient beaucoup d'une région à l'autre, ainsi que le montrent les évolutions contrastées des productions régionales de grains qu'il est possible maintenant de reconstituer grâce aux séries statistiques publiées en Chine (cf. Tableaux 13 à 18, les chiffres disponibles par récoltes et par provinces ont été regroupés par régions agricoles, les comparaisons étant faites sur des moyennes triennales pour 1980, 1985 et 1994, avec l'année 1957 comme référence pour l'« avant Révolution Verte »).

La région du Nord-Est

Elle correspond à la Mandchourie et est celle qui a connu la croissance la plus vigoureuse depuis dix ans avec près de 4 % par an (cf. Tableau 13).

Plus de la moitié de la production de grains est constituée par le maïs (prépondérant surtout dans la province du Jilin) qui se signale par des rendements très élevés (près de six tonnes par hectare à en croire les chiffres officiels) et eux-mêmes en forte croissance (plus de 3 % par an). Ces performances reflètent la fertilité des sols et illustrent bien le potentiel élevé de cette région pour peu que les conditions climatiques soient favorables. Le problème en effet est que l'irrigation est très restreinte (moins de 15 % de la superficie cultivée) et que les récoltes de maïs sont étroitement tributaires des précipitations. Les récoltes se signalent donc par une grande instabilité, aggravée, dans le cas du maïs, par la concurrence avec le soja dont la Mandchourie est la terre de prédilection (avec 5 millions de tonnes, la seule province du Heilongjiang totalisait en 1994 près du tiers de la production nationale).

La production de blé est marginale. Tandis que la région est très fortement excédentaire en maïs (de 5 à 10 millions de tonnes sont exportés chaque année), elle doit donc importer l'essentiel de sa consommation de blé. Par contre, le paddy a opéré une percée remarquable dans la province du Liaoning (plus de 5 % de croissance annuelle des récoltes) avec des rendements élevés (6 tonnes par hectare).

De grands travaux ont été entrepris pour la mise en valeur de terres encore vierges dans cette région peu peuplée, mais pour autant les superficies récoltées en grains sont en gros restées stables (15 millions d'hectares) par rapport à leur niveau d'il y a quarante ans. En fait, l'établissement d'infrastructures pourrait surtout aider à stabiliser les récoltes, et d'importants projets sont actuellement en œuvre pour la mise en valeur des Plaines de la Songliao et du Sanjiang.

La plaine du Nord

La situation y est très différente (cf. Tableau 14). Le déclin des terres cultivées (baisse de 20 %), et plus encore des terres récoltées en grains a été considérable par le passé (baisse de près de 30 %, de 34 millions d'hectares en 1957 à 25 millions en 1995). Ce déclin est cependant arrêté depuis les dix dernières années et la région connaît une hausse importante des récoltes, avec une croissance de près de 3 % par an).

Cette hausse est le fait des deux récoltes essentielles, blé et maïs, qui présentent encore des augmentations de rendements importantes (plus de 2 % par an pour le blé, et plus de 3 % pour le maïs depuis dix ans). Ces deux cultures bénéficient là des améliorations apportées à l'irrigation (touchant 64 % des terres cultivées). Toute la sole du blé (et par voie de conséquence du maïs) est irriguée, tandis que les terres sèches portent, pendant l'été, les plantations de coton et d'autres cultures industrielles (arachide, etc.).

De façon paradoxale, c'est le blé qui présente la plus grande variabilité des rendements dans cette région. En effet, dépendant de la qualité de l'irrigation, le blé est très sensible aux sécheresses, courantes dans le nord de la Chine, qui assèchent parfois les puits et compromettent les semis d'automne ou les irrigations du printemps. C'est précisément ce qui s'est produit en 1994, avec une chute de près de 15 % des récoltes, et dans une moindre mesure en 1995, avant de nouveau une bonne récolte en 1996. Le maïs, lui, a une variabilité moindre car il bénéficie des pluies d'été. À la différence du blé dont la superficie n'a guère varié depuis quarante ans, le maïs a doublé sa surface récoltée, laquelle continue de croître, aux dépens bien entendu des autres grains (le paddy reste, lui, une récolte marginale).

La Plaine du Nord souffre de la qualité inégale de ses sols, avec d'importantes zones salines. L'amélioration des sols, ainsi qu'une plus grande sécurité dans l'irrigation (avec une meilleure gestion des nappes souterraines) sont donc les priorités essentielles pour le développement céréalier de la région. Compte tenu du potentiel de croissance qu'ont encore blé et maïs (dont les rendements réels sont sans doute inférieurs aux 4 et 5 tonnes par hectare officiellement rapportés), les autorités chinoises ont donc fait porter sur cette région l'essentiel de leur effort de bonification des terres et d'aménagement des zones irriguées depuis dix ans. La première phase du Plan de «développement agricole intégré» (*nongye zonghe kaifa*), mise en route en 1985, a en effet privilégié cette région, les deux tiers des projets initiaux y étant situés.

Le Centre-Nord

Il ne semble pas avoir le même potentiel que les régions plus septentrionales que nous venons de décrire (cf. Tableau 15). Comme dans la Plaine du Nord, la sole céréalière s'est considérablement rétrécie par le passé (parallèlement aux surfaces cultivées qui ont baissé de 20 %), mais elle est encore sur le déclin (baisse annuelle de près de 1 % depuis dix ans). Plus encore, les rendements augmentent peu (également de 1 % par an), ce qui fait que la production est restée stagnante au cours de la dernière décennie. Cette stagnation récente contraste avec l'essor extraordinaire du début des années 80 (augmentation d'un tiers des récoltes en cinq ans). Les effets de la décollectivisation (dont l'Anhui fut une province pilote) auraient-ils épuisé d'un coup tout le potentiel de croissance laissé latent du temps des Communes populaires?

Le paddy (une récolte annuelle) semble avoir atteint un plafond, avec des rendements très élevés (les plus élevés en Chine avec, officiellement, près de 7 tonnes par hectare) mais qui ne progressent plus guère (à raison d'environ 1 % par an). Les surfaces en rizière diminuent, non compensées par le blé dont surface et rendement stagnent depuis dix ans. Seul le maïs, qui est ici une production marginale, a vu sa superficie et (dans une moindre mesure) son rendement augmenter.

La région souffre d'une grande fragilité de ses infrastructures hydrauliques. Certes les précipitations sont abondantes et l'irrigation bien développée, mais les basses terres de la vallée du Yangzi sont régulièrement soumises à des inondations, au début de l'été, parfois catastrophiques comme en 1991. La construction, en amont, du pharaonique barrage des «Trois Gorges», censé réguler les eaux du Yangzi et prévenir ce genre de catastrophe, quand bien même il serait mené à bien (les travaux viennent seulement de commencer), ne saurait en fait remédier à cet état de choses (les inondations résultant le plus souvent de pluies locales diluviennes). Cette fragilité, dont on voit mal comment on pourrait y remédier (l'entretien des digues accapare déjà des ressources importantes), obère donc l'avenir d'une région agricole pourtant riche de ses productions céréalières.

Le Centre-Sud

À première vue, le Centre-Sud semble partager le même destin que la région précédente avec plafonnement des rendements et stagnation des productions (cf. Tableau 16). Toutefois, la situation y est différente. Blé et maïs ne sont plus que des cultures marginales et la double culture annuelle du paddy constitue la quasi-totalité des récoltes de grains. Malgré la baisse des surfaces cultivées depuis quarante ans (moins 15 %), la superficie récoltée en grains (essentiellement les rizières) n'a guère varié (avec près de 12 millions d'hectares). Toutefois la superficie récoltée en riz est en diminution, d'environ 1 % par an depuis dix ans.

Couplée au plafonnement des rendements de riz (moins de 6 tonnes par hectare récolté, ne progressant plus que de 0,5 % par an), cette diminution des surfaces récoltées résulte en une légère baisse des récoltes. Cette évolution est pourtant moins inquiétante qu'il n'y paraît. La diminution des superficies, le plafonnement des rendements correspondent en fait au transfert des investissements paysans du riz précoce vers le riz tardif. Le riz précoce, où la première génération de riz hybrides domine, a de forts rendements mais est de médiocre qualité gustative. Il est donc moins bien rémunéré que le riz tardif, de variétés japonica, aux moindres rendements, mais fort apprécié par les consommateurs, et bien payé. À la suite de la crise de surproduction de 1990, qui a affecté surtout le riz précoce dont les stocks invendus se sont alors accumulés, on a donc assisté à une baisse des superficies de ce riz précoce, baisse que n'ont pu compenser les progrès du riz tardif.

À cet égard, il y a donc possibilité de progrès ultérieur et de retour à une croissance des récoltes. Le Centre-Sud est le berceau des riz hybrides (développés dès la fin des années 70 dans les organismes de recherche de Changsha, au Hunan, et popularisés dans les années 80) qui ont assuré la poursuite de la Révolution Verte dans tout le sud de la Chine, après que les premières variétés naines à haut rendement aient épuisé leurs ressources depuis leur diffusion qui datait de la fin des années 60. Ces variétés de riz hybrides occupaient en 1995 plus de la moitié des rizières chinoises. Ces premières variétés de riz hybrides sont en voie d'être

remplacées par une nouvelle génération d'hybrides, en particulier pour les riz tardifs, de bonne qualité et de forts rendements.

Le potentiel génétique existe donc, qui pourrait permettre une reprise rapide de la croissance des rendements. La difficulté actuelle réside dans la qualité parfois médiocre des réseaux d'irrigation. Ceux-ci couvrent certes près de 85 % du terroir. Mais, faute de desservir efficacement toutes les rizières, et parfois par manque d'entretien, ce taux élevé d'irrigation n'empêche pas certaines terres de manquer d'eau si les pluies de mousson se font insuffisantes à la fin de l'été. Ces sécheresses ponctuelles affectent évidemment le riz tardif, retardant d'autant le développement des nouvelles variétés. Des efforts considérables sont maintenant déployés pour renforcer ces réseaux d'irrigation, mais la topographie rend souvent très onéreuse la construction des viaducs ou tunnels nécessaires. Par ailleurs, les fortes pluies de printemps et du début de l'été provoquent régulièrement des crues soudaines et des inondations spectaculaires qui nécessitent ensuite d'importants travaux de remise en état des installations hydrauliques.

La région du Sud-Est

Elle n'offre pas de potentialités céréalières aussi importantes que celles des bassins rizicoles du Centre-Sud (cf. Tableau 17). Contrairement à cette dernière, la baisse des surfaces cultivées (moins 12 %) s'est accompagnée d'une chute plus accentuée des surfaces récoltées en grains, et plus encore des rizières (moins 20 % depuis quarante ans), baisse amorcée dès le début des années 80 et qui se poursuit à un rythme élevé (moins 1,4 % par an). Cette chute est symptomatique d'un transfert des récoltes vers des cultures industrielles ou maraîchères, qui occupent maintenant plus du tiers de la sole.

Ce déclin des cultures vivrières, la baisse des terres cultivées sont en fait consécutifs au développement accéléré de cette région, dont les provinces côtières du Guangdong et du Fujian ont le plus bénéficié de l'ouverture de la Chine et se sont rapidement industrialisées depuis quinze ans. Pour autant, les rendements du paddy, sans doute cultivé maintenant dans un terroir restreint plus approprié (élimination des terres marginales), connaissent une croissance vigoureuse (1,8 % par an), sans atteindre pourtant les niveaux élevés du Centre-Sud. En dehors des rizières (qui portent une double récolte annuelle), cette région comporte beaucoup de terres de pentes sur les collines qui ne sont pas irriguées (le taux global d'irrigation, beaucoup plus faible que dans le Centre-Sud, est comparable dans cette région subtropicale à celui que l'on trouve dans la Plaine du Nord). Les cultures sèches (patates, maïs, soja) y sont donc assez abondantes et réduisent le rendement global des grains.

La topographie de cette région, la proximité de centres urbains en plein développement, font qu'elle n'a pas vraiment de vocation céréalière et que les cultures tropicales (canne à sucre, fruits, etc.) y sont en pleine expansion. Malgré les efforts du gouvernement qui essaie d'y préserver une riziculture importante (par des mesures autoritaires de maintien des surfaces en rizières), cette région déjà largement importatrice de riz, le sera sans doute encore davantage à l'avenir.

Le Bassin Rouge

C'est la seule région s'apparentant à l'Ouest chinois que nous prendrons ici en considération. À la différence du nord-ouest et du sud-ouest de la Chine dont

l'agriculture souffre ou de conditions climatiques particulièrement difficiles (Nord-Ouest) ou d'un relief ingrat (Sud-Ouest), le Sichuan (Bassin Rouge) bénéficie de conditions climatiques favorables et d'une agriculture performante qui font de cette province de 113 millions d'habitants une région à part entière, au potentiel agricole important (cf. Tableau 18).

Pour autant que les statistiques officielles de surfaces cultivées aient une signification dans cette zone où les collines sont nombreuses et les lopins (comme l'habitat) très dispersés, la baisse des surfaces cultivées en grains n'a pas été aussi importante que celle des terres cultivées (moins 12 % en quarante ans contre moins 18 % pour le terroir cultivé). En fait, la surface en grains semblerait même avoir augmenté depuis dix ans. Par contre, les rendements ont stagné, limitant la progression générale des récoltes.

Le paddy, qui constitue la moitié des grains, y connaît toutefois un rendement record (près de 7 tonnes par hectare, en une récolte annuelle), mais les progrès ultérieurs seront difficiles. Blé et maïs, cultivés dans des zones moins bien irriguées, ont des rendements beaucoup plus modestes. L'irrigation, en fait, ne touche que moins de la moitié du terroir et constitue probablement un obstacle au développement de l'ensemble de cette région à la topographie difficile. Pourtant celle-ci bénéficie de réels atouts, la douceur et l'humidité de son climat, les sols fertiles de la Plaine de Chengdu, et surtout des pratiques culturelles très diversifiées permettant une mise en valeur maximale du terroir. Les rotations peuvent atteindre trois cultures annuelles et utilisent au mieux les ressources foncières et hydrauliques.

Il semblerait en fait que cette province surpeuplée (près de 20 habitants par hectare cultivé, dans une région où le paddy n'occupe que la moitié du terroir cultivé, et le tiers des surfaces récoltées en grains) ait atteint ses limites. Comme d'ailleurs dans le reste du sud-ouest de la Chine, de plus en plus de terres marginales, non déclarées, sont cultivées sur les pentes, avec comme conséquence une aggravation de l'érosion et une perte des sols. À l'exception des bonnes terres du centre du Bassin Rouge, le potentiel céréalier apparaît donc quelque peu limité. Ce n'est certes pas un hasard si cette province est l'une de celles qui connaissent en Chine le plus fort taux d'émigrants saisonniers, paysans en surnombre cherchant à s'employer dans des zones plus développées de la Chine en période de morte-saison.

LES PRIX ET LES REVENUS

Le problème majeur affectant aujourd'hui les campagnes chinoises est celui de l'insuffisance des revenus de l'agriculture, et plus particulièrement de ceux des grains. Ces revenus sont étroitement liés aux prix reçus par les agriculteurs.

Les prix des grains ont été longtemps maintenus très bas par l'établissement du monopole de l'État sur leur commerce dès l'automne 1953. Le système mis en place d'« achats et d'approvisionnements unifiés » (*tonggou tongxiao*), faisait que les paysans devaient vendre à l'État, sur la base de prix administrés, la totalité de leurs surplus de grains, lesquels étaient revendus dans les villes au travers d'un rationnement généralisé. Les prix très bas payés aux agriculteurs ont ainsi permis

d'assurer aux citoyens des rations bon marché, allégeant d'autant le coût de la main-d'œuvre en cette période d'industrialisation rapide du pays.

C'est en fait la collectivisation de l'agriculture, achevée en 1956, assurant aux autorités le contrôle direct des productions, qui a permis la mise en œuvre efficace, pendant près de vingt-cinq ans, de ce monopole sur la distribution des céréales. Il va sans dire que ce système a fonctionné au détriment des intérêts paysans, obligés ainsi de financer le développement du secteur urbain et industriel. La décollectivisation, entreprise en 1979 et achevée pour l'essentiel en 1982 (les Communes populaires ayant été officiellement abolies en 1984), a complètement remis en question les monopoles étatiques, forçant en particulier l'État à reconsidérer l'organisation du commerce des grains.

Les effets de la décollectivisation et le système du « double rail »

Quand les premiers « systèmes de responsabilité » (qui allaient devenir une forme déguisée de fermage individuel, généralisé sur toutes les terres collectives) ont été introduits en 1979, les livraisons à l'État constituaient la quasi-totalité des grains commercialisés (cf. Tableau 19). Les marchés libres, qui commençaient seulement d'être tolérés, ne représentaient que 2 % des ventes paysannes. Afin de s'assurer l'adhésion des paysans aux nouvelles réformes, l'État consentait en 1979 une hausse significative des prix de quotas (de plus de 20 %), tandis que les livraisons faites hors quotas (environ le quart des livraisons en 1978) étaient payées désormais 50 % de plus que les quotas, au lieu de 30 % comme auparavant.

En fait l'augmentation du prix moyen des grains payé par l'État aux céréaliculteurs a été bien supérieure à cette hausse initiale des prix de quotas. De 1978 à 1984, le prix moyen des livraisons augmentait de 50 %, de 263 yuans par tonne de « grains commerciaux » (*maoyiliang* : grains semi-usinés, groupant riz, blé et maïs) à 395 yuans. Les paysans, libérés des contrôles collectifs du passé, ont en effet boycotté les livraisons à prix de quotas, encore fort mal payées, obligeant les bureaux locaux des grains à accepter une part croissante des livraisons sous forme de hors quotas. En 1984, alors que la part des quotas s'était amenuisée, de 38 millions de tonnes (en 1978) à 24 millions de tonnes seulement, le volume des hors quotas s'était enflé démesurément jusqu'à environ les trois quarts des ventes paysannes (les marchés libres et ventes directes aux entreprises atteignant alors le niveau non négligeable de 5 % des ventes).

Ce glissement des quotas vers les hors quotas illustre bien alors l'émergence d'un véritable « pouvoir paysan ». Les agriculteurs bénéficiaient de la décollectivisation, de l'essor consécutif des récoltes, de la diversification des productions, et, plus encore, de cette hausse inattendue des prix : les revenus paysans ont plus que doublé, en termes réels, de 1978 à 1984 (augmentation de plus de 130 %). Les livraisons de grains à l'État, dopées par l'indexation de fait des prix sur le volume des ventes (par l'intermédiaire des hors quotas), doublaient également, passant de 51 millions de tonnes à 112 millions de tonnes (cf. Tableau 19).

Dans le même temps, l'État devait au contraire combler le déficit des bureaux des grains, puisque la hausse des prix aux producteurs n'avait pas été suivie d'une augmentation des prix des rations urbaines. Les subventions pour les prix agricoles (incluant huile alimentaire et coton, également rationnés) atteignaient, en 1984,

20 milliards de yuans, soit pas moins de 13 % de l'ensemble des dépenses budgétaires de l'État. À la suite de la récolte record et des livraisons massives de 1984, le gouvernement décidait donc de changer les règles d'un jeu qui favorisait par trop les intérêts paysans, subvertissant la logique même du monopole étatique. En 1985, un système à « double rail » (*shuangguizhi*) était institué en ce qui concerne les livraisons à l'État, faisant coexister des ventes sur « contrats » à prix administratifs et des ventes faites « à prix négociés » supposés être ceux du marché.

Les prix des contrats devaient jouer le rôle de prix garantis minimum pour les agriculteurs, tandis que les prix négociés étaient censés refléter l'offre, et de la demande, compensant le bas niveau des prix des contrats en cas de pénurie, et soulageant au contraire le fardeau de l'État en cas de surproduction.

En fait, le système n'a pas fonctionné comme espéré. En dépit d'un prix de « contrat », en 1985, équivalant au prix moyen des livraisons de l'année précédente, les gros producteurs qui vendaient la majeure partie de leurs surplus aux prix très supérieurs des hors quotas ont diminué leurs superficies emblavées, tandis que la récolte s'effondrait avec une baisse de 28 millions de tonnes. Les prix de marché s'envolaient, donnant aux paysans l'impression de ce que les contrats n'étaient pas équitables. En fait, tout au cours de la période de mauvaises récoltes de la seconde moitié des années 80, tant les prix de « contrats » (équivalant en réalité à des quotas) que les prix moyens de l'ensemble des livraisons n'ont cessé de diminuer relativement aux prix des marchés. Le prix de quota de la tonne de « grain commercial » qui équivalait aux deux tiers du prix de marché en 1985 n'en valait plus que le tiers en 1989, tandis que le prix moyen des livraisons tombait à moins de 55 % du marché (contre 70 % en 1985, cf. Tableau 20).

En dépit de la hausse de ce prix moyen réellement payé aux agriculteurs (augmentant de 80 %, de 416 yuans par tonne en 1985 à 750 yuans en 1989), et de la stabilité relative du revenu net des récoltes (1 000 à 1 100 yuans par hectare récolté en prix constants de 1985, cf. Tableau 23), ce système de « double rail » semble avoir été plutôt dissuasif pour les céréaliculteurs. De nouveau, la proportion des ventes à « prix négociés », comme naguère celles des hors quotas, est devenue majoritaire. En 1989, ces ventes totalisaient 52 millions de tonnes sur les 100 millions vendues à l'État (cette proportion croissante expliquant bien sûr l'augmentation du prix moyen payé aux agriculteurs, bien plus considérable que celle — 24 % seulement de 1985 à 1989 — consentie sur les prix de quotas, cf. Tableau 20).

La tentative de libéralisation du commerce des grains

Les récoltes abondantes de 1990 semblent avoir provoqué un tournant dans la politique de commercialisation des grains. Après leurs niveaux records de 1989, les prix de marché se sont alors effondrés, tandis que les surplus engorgeaient les capacités limitées de stockage du commerce étatique. En 1990, les prix du riz et du blé baissaient respectivement de 20 et 17 % (cf. Tableau 21). Les surplus de l'année suivante maintenaient les prix de marché à ces bas niveaux, tandis que les prix moyens payés aux agriculteurs, en dépit d'une chute, elle, plus limitée, se rapprochaient de ceux du marché (les prix moyens passant de 55 % des prix de marché en 1989 à 85 % en 1991, cf. Tableau 20).

Le moment a donc semblé opportun de mettre fin au système du «double rail» et d'introduire une véritable libéralisation pour la commercialisation des grains.

Cette libéralisation avait déjà été réalisée pour les produits agricoles dits de «seconde catégorie» (autres que grains, huile et coton) dès 1985. Pour ces produits, essentiellement les produits de l'élevage, les fruits et les légumes, les quotas de livraison avaient alors été abolis, tandis que le commerce privé prenait de fait la relève de l'État. Ainsi, les ventes au détail de la viande de porc dans les boutiques de l'État (99 % des ventes en 1978) ne constituaient plus que la moitié des ventes en 1986, et seulement 18 % en 1992. Pour les œufs, dont 81 % étaient écoulés par l'État en 1978, ces ventes au détail dans le commerce étatique ne représentaient plus que 19 % des ventes en 1986 et seulement 5 % en 1992. Quant aux fruits et légumes, la quasi-totalité des transactions en était désormais assurée sur les étals des marchés paysans.

Le succès de ce passage au négoce privé des ventes de ces produits de «seconde catégorie» a été accompagné par le développement spectaculaire des marchés. Au nombre de 33 000 en 1978, alors qu'ils venaient à peine d'être réhabilités, ils étaient 73 000 en 1990 et 79 000 en 1992. En 1992, avec 8 millions d'actifs, les effectifs des commerçants privés à la campagne dépassait le nombre d'employés ruraux des organismes commerciaux de l'État ou des «coopératives (étatiques) d'achat et d'approvisionnement» (5 millions de personnes). Si 55 % (en valeur) des marchandises agricoles transitaient encore par le commerce d'État (essentiellement les grains, oléagineux et coton), les prix de marché régissaient désormais la majeure partie du commerce des produits agricoles : fin 1992, 83 % de ces produits étaient régulés par le marché, contre 5 % soumis à des prix indicatifs de l'État et 12 % seulement contrôlés par les prix administratifs¹³.

L'essor des marchés et la dérégulation des prix ont permis une revalorisation importante des prix à la production pour les éleveurs. Pour le porc, la libéralisation de 1985 provoquait aussitôt une hausse de 35 % des prix au poids vif, l'ensemble des hausses de 1984 à 1992 étant de 160 % contre moins de 70 % de 1978 à 1984. Le rapport «prix des porcs vifs/prix des grains», décisif pour les éleveurs, qui avait peu progressé entre 1978 et 1984, passant de 3/1 à 3,5/1, montait à 4,5/1 en 1985 et s'est depuis maintenu entre 4,5 et 5/1, assurant une rémunération satisfaisante pour les agriculteurs, et expliquant ainsi la continuité de l'essor des productions.

Pour les citoyens, l'effet de cette dérégulation a été une forte augmentation des dépenses pour les viandes, œufs, fruits et légumes. De 1984 à 1992, l'ensemble des dépenses pour ces aliments secondaires a quasiment triplé (cf. Tableau 22). Au cours de cette période, les prix des produits animaux doublaient (et même davantage, la viande de porc gras passant ainsi de 1,2 yuan la livre à 2,8), tandis que ceux des légumes triplaient. Toutefois, l'augmentation des salaires urbains compensait ces hausses et la part de ces produits dans les budgets familiaux restait constante, à environ 30 % de l'ensemble des dépenses (la part de l'alimentation,

13. Nous reprenons ci-après les analyses que nous avons déjà développées dans nos rapports annuels pour l'OCDE (Rapports sur la Chine dans *Politiques, marchés et échanges agricoles, suivi et perspectives*). Voir également Terry Sicular, «Redefining State, Plan and Market : China's Reforms in Agricultural Commerce», *China Quarterly*, décembre 1995, p. 1020-1046 (Numéro Spécial : «China's Transitional Economy»).

tabac et alcool compris, diminuant, elle, de 58 % à 53 % des budgets). Malgré leurs récriminations, les citadins n'ont donc pas véritablement souffert de ces hausses, tandis que leur alimentation gagnait en diversité et qualité (augmentation de la consommation de porc maigre et de chair de volaille, augmentation de la part des fruits et des légumes de qualité).

Contrastant avec le succès de cette dérégulation des prix des produits «secondaires», le maintien pour les grains et l'huile d'un système mixte de prix administratifs et de prix de marché n'avait, lui, guère fait la preuve de son efficacité. En période de mauvaises récoltes, les prix «négociés» n'ont pas joué le rôle régulateur qui devait être le leur. Bien souvent, pour assurer leur propre approvisionnement, les autorités locales fermaient alors les marchés, érigeaient des barrières douanières et imposaient des prix plafonds ayant pour effet de déprimer les prix négociés, qui n'avaient plus rien de véritables prix de marché. Dans le même temps, cependant, les vrais marchés libres ont toutefois accru leur part avec près de 20 % des ventes paysannes, 22 millions de tonnes, en 1989. Les prix sur ces marchés sont donc devenus ceux de référence pour les paysans, mesurant alors le fossé les séparant des prix pratiqués par l'État.

En période de bonnes récoltes, comme lors de la première moitié des années 90, le système étatique des grains s'est montré incapable d'absorber les surplus céréaliers et d'empêcher la chute des prix de marché comme des prix «négociés». En l'occurrence, l'inadéquation du financement pour les livraisons est tout autant fautif que l'insuffisance des capacités de stockage des organismes publics. Les bureaux des grains des zones excédentaires, devant emprunter à la Banque Agricole les fonds supplémentaires pour faire face à l'augmentation des livraisons, ont en général été incapables de mobiliser les ressources financières nécessaires pour l'achat des surplus paysans (ils étaient d'ailleurs dissuadés de le faire de par le système forfaitaire qui, depuis 1985, régressait le remboursement budgétaire de leurs pertes). Faut-il rappeler que, même en période normale, les fonds affectés aux livraisons étaient souvent utilisés à d'autres fins, amenant les bureaux à payer les livraisons paysannes déjà effectuées par de simples reconnaissances de dettes (*baitiao*).

Ces bureaux des grains, ne pouvant transférer rapidement les surplus livrés vers les régions déficitaires, voyaient par ailleurs leurs capacités de stockage rapidement saturées. Leurs greniers pleins, les mêmes bureaux étaient donc amenés à refuser toute livraison à «prix négociés» dans les saisons suivant une bonne récolte, aggravant encore davantage la situation du marché. La chute des prix qui en est résultée, combinée à la hausse des prix des intrants, en cette période de forte inflation, a donc conduit à une chute du revenu net des récoltes, en termes réels, particulièrement accentuée en 1990 et 1991 (*cf.* Tableau 23).

En fait, dès 1990, l'État a été obligé d'intervenir directement en achetant, à prix élevés, de larges quantités de grains (près de 30 millions de tonnes, *cf.* Tableau 21) destinées à la constitution de «réserves spéciales». La création de ces réserves (distinctes des stocks commerciaux gérés par les bureaux locaux des grains), directement financées et administrées par le gouvernement central, peut être considérée comme le premier pas de la réorganisation globale du système de commercialisation qui allait ensuite être tentée. Cette réorganisation est également passée par l'institution de marchés de gros pour les grains dans les principales zones de production. Le premier, spécialisé dans le négoce du blé et du maïs, a été celui de

Zhengzhou (Henan), fondé en octobre 1990, bientôt suivi par sept autres tels que Jiujiang (Jiangxi) pour le riz, Wuhan (Hubei) pour le blé et le riz, Changsha (Jilin) pour le maïs, etc. Ces marchés de gros permettent des transactions horizontales directes entre les entreprises spécialisées pour le commerce des grains (en général les bureaux provinciaux), court-circuitant les lourdeurs et les délais caractérisant les transferts suivant les canaux administratifs verticaux de rigueur dans le commerce d'État. Les prix pratiqués dans ces marchés reçoivent une large publicité, et, de façon très limitée, des marchés à terme ont même été expérimentés.

Le cœur de la réforme devait cependant s'attaquer au problème central des rations urbaines dont les bas prix avaient justifié le maintien de quotas de livraisons obligatoires, sous-payés, au sein du système de «double rail». Ce fardeau imposé aux paysans se justifiait d'autant moins que les dépenses des ménages urbains pour leurs achats de grains ne représentaient plus qu'une part minime de leurs budgets (moins de 7 % en 1990). De plus, le niveau des rations urbaines, jamais réajusté, dépassait désormais la consommation effective des ménages, donnant lieu à un vaste marché noir pour les coupons non utilisés.

Une réforme radicale a donc été entreprise dès 1991, visant à l'élimination totale du système des rations urbaines. Déjà, en 1988, des expérimentations avaient été faites dans des localités du Shanxi et du Jiangxi, réduisant le montant des rations et faisant payer au prix fort du marché les approvisionnements des entreprises agro-alimentaires autrefois ravitaillées aux bas prix administratifs. En 1988 également, de fortes hausses des prix au détail avaient été tentées localement au Guangxi, et, sur une grande échelle, au Guangdong (Sud de la Chine). Le pas décisif a été franchi au cours des mois de mai 1991 et 1992, lorsque, par deux hausses successives à un an d'intervalle, le prix des rations subventionnées a été augmenté dans tout le pays de quelque 140 % (le prix de l'huile étant également plus que doublé). Les prix de ces rations qui, en 1990, n'étaient que le tiers de ceux des marchés paysans, devenaient, fin 1992, pratiquement équivalents à ces prix de marché. Ainsi, à Beijing, la livre de farine de qualité standard passait de 0,185 yuan en 1990 à 0,28 yuan en 1991 et 0,40 yuan en 1992, la farine de bonne qualité passant elle de 0,25 à 0,35, puis 0,52 yuan. La livre de riz de médiocre qualité augmentait de 0,157 yuan en 1990 à 0,40 yuan en 1992 (plus de 0,60 yuan pour un riz de bonne qualité).

Des subventions directes aux consommateurs ont alors été accordées par les gouvernements locaux aux travailleurs urbains. Plus encore que ces subventions, c'est la rapide croissance des salaires urbains en ce début des années 90 qui a permis à la population urbaine d'absorber sans trop de difficulté ce réajustement à la hausse des prix des rations. En 1992, les ménages urbains, malgré cette hausse, ne consacraient plus que 6 % de leurs dépenses pour les achats de grains (cf. Tableau 22).

L'aboutissement de la réforme devait être, après ces hausses, d'une part la suppression des rations en ville, et d'autre part l'abolition des quotas et la libération totale des prix à la production. C'est précisément ce qui était expérimenté dès avril 1991 à Guanghan, district pilote de la province du Sichuan. Cette expérience était ensuite étendue à près de 300 localités. En avril 1992, c'était toute la province du Guangdong qui était concernée. En 1993, la réforme connaissait une brusque accélération et c'est la majeure partie de la Chine (95 % des districts) qui allait être touchée par cette tentative de libéralisation totale du commerce des grains.

L'échec de la tentative de libéralisation

Le résultat n'a pas été exactement celui qu'attendaient les autorités chinoises.

Les résidents urbains ont vu leurs rations supprimées tandis que des subventions directes étaient censées compenser la hausse conséquente des prix à la consommation. Pour les paysans, les quotas de livraisons étaient également supprimés et les bureaux des grains ne devaient acheter que des « quantités fixées aux prix de marché » (*baoliang fangjia*). Des contrats étaient donc signés avec les agriculteurs stipulant les quantités à livrer (fixées selon les besoins de la demande urbaine), le prix ultérieurement payé étant celui du marché lors de la livraison. Le marché des grains était désormais ouvert à la concurrence entre le négoce privé et les organismes d'État.

En fait, il semble que les bureaux des grains, qui avaient joui d'un monopole quasiment total depuis près de quarante ans, aient été incapables de s'adapter. Ces bureaux ont essayé d'acheter les surplus de grains paysans aux prix du marché... de l'année précédente, alors que les prix du marché étaient précisément poussés à la hausse de par la concurrence du négoce privé. Les paysans ont donc attendu avant de vendre les quantités fixées par contrat, et, très souvent, ont même préféré vendre leur grain aux marchands privés qui venaient jusque dans leurs cours de ferme prendre les livraisons et payaient cash (à la différence des bureaux attendant comme par le passé que les paysans viennent acheminer eux-mêmes leurs sacs de grains, continuaient de déduire de leurs paiements les taxes dues par les familles aux autorités villageoises, et, de surcroît, ne payaient pas toujours cash).

Il en est résulté une forte baisse des livraisons à l'État pour cette année 1993. Les autorités ont essayé de minimiser cette chute, les chiffres officiels pour 1993 n'indiquant qu'une baisse de 7 millions de tonnes. Ce chiffre, toutefois, est contredit par le fait que les stocks commerciaux de l'État, en fin d'année, étaient en baisse de 30 % par rapport à l'année précédente, tandis que les ventes au détail par les organismes étatiques étaient aussi en forte baisse (passant de 87 millions de tonnes en 1992 à 67 millions de tonnes en 1993). L'hypothèse officielle d'une baisse limitée des livraisons est également démentie par l'enquête du Bureau Statistique indiquant pour 1993 une forte chute des ventes paysannes à l'État (seulement l'équivalent de 66 kg par personne rurale en 1993 contre 93 kg en 1992). À la différence de la version officielle, nous estimons pour notre part que les livraisons ont probablement chuté d'un tiers, atteignant seulement 65 millions de tonnes en 1993.

Les paysans ont profité de la concurrence entre négoce privé et bureaux des grains, avec une hausse des prix moyens aux producteurs de 17 % (cf. Tableau 20).

Ces gains, cependant, ont été sans commune mesure avec l'inflation extraordinaire des prix de détail qui a frappé les consommateurs urbains dès la fin 1993. Cette inflation a été déclenchée par une pénurie ponctuelle de riz en Chine du Sud que les bureaux des grains des provinces excédentaires voisines ne purent soulager, incapables d'obtenir que leurs agriculteurs livrent leurs propres surplus. Dans le même temps, la Chine était soumise à de fortes pressions inflationnistes, du fait d'une offre excessive de monnaie. La conjonction de cette pénurie locale, de la pression inflationniste et de la crise des livraisons allait conduire à une spirale inflationniste des prix alimentaires sans précédent. En décembre, la livre de riz de qualité se montait à 0,85 yuan et celle de farine à 0,7 yuan, soit une hausse de 40 %

par rapport à 1992. Dans la foulée, le prix de la viande augmentait dans les mêmes proportions.

Face à cette situation, le gouvernement disposait cependant des stocks considérables accumulés au cours des trois années précédentes de bonnes récoltes (les stocks totaux s'élevaient à 210 millions de tonnes). Ces stocks cependant n'ont pas été mobilisés à temps. D'abord, la plupart d'entre eux étaient situés dans les régions excédentaires, loin des principales zones de consommation où l'inflation faisait rage. Par ailleurs, il semble que les bureaux des grains se sont eux-mêmes joints à la spéculation, dans l'espoir que les hausses des prix au détail leur permettraient ultérieurement d'effacer leurs propres dettes. En conséquence, les stocks n'ont pas été mis sur le marché à temps pour freiner efficacement la spirale inflationniste.

Cette incapacité des bureaux des grains à lutter contre l'inflation, et plus généralement à réguler les marchés, souligne bien l'inadéquation d'une réforme qui a ignoré le statut ambigu des organes commerciaux de l'État et la contradiction inhérente aux objectifs qui leur étaient assignés : se comporter d'une part comme des entreprises devant faire des profits, et dans le même temps assurer des fonctions de régulation qui ne pouvaient être, dans le court terme, que déficitaires. L'inflation a aussi montré les limites du négoce privé qui ne dispose pas d'infrastructures (de stockage et de transport) équivalentes à celles de bureaux des grains, et n'a donc pu suppléer à leur défaillance. Elle souligne enfin le vide réglementaire favorisant toutes les spéculations.

L'envolée des prix des grains (et des prix alimentaires) a perduré pendant toute l'année 1994, malgré la mise en vente (tardive) des stocks étatiques sur les marchés urbains (en particulier 13 millions de tonnes des « réserves spéciales » ont été alors mises sur le marché). En décembre 1994, la livre de riz de bonne qualité atteignait 1,47 yuan (augmentation de 75 % en un an), et la farine standard 1,16 yuan (augmentation de 45 %). Le prix du porc gagnait de la même manière plus de 50 % en un an.

Il a fallu attendre 1995 pour que cette spirale inflationniste puisse enfin être maîtrisée, avec des augmentations plus modestes des prix au détail des céréales (15 % pour la farine standard à 1,33 yuan la livre, 20 % pour le riz de qualité à 1,77 yuan, en décembre 1995). Le porc, lui, après les consommations records, et les prix records, du Nouvel An 1995, retombait à 6 yuans la livre, provoquant par ricochet une crise sévère chez les éleveurs.

Le retour aux contrôles étatiques

Paradoxalement, l'envolée sans précédent des prix alimentaires de ces dernières années n'a guère affecté les budgets urbains. La progression des salaires urbains ayant été plus rapide que l'inflation, le choc des hausses alimentaires a été largement amorti. En 1995, l'alimentation ne représentait plus que 50 % des dépenses des ménages (contre 53 % en 1992), les parts respectives des grains et des aliments « secondaires » (viande, etc.) restant stables (7 et 32 % en 1995, cf. Tableau 22).

En dépit de cette stabilité relative, que nous pouvons maintenant constater *a posteriori*, le gouvernement chinois, au début de 1994, a été réellement effrayé par la montée des prix alimentaires, et, plus encore, par la chute de ses stocks de

grains. En fait, en dépit de la pénurie ponctuelle de riz, l'année 1993 avait été une année de récoltes abondantes, marquée d'importants surplus céréaliers et d'une augmentation notable de la production de viande. Plutôt qu'une crise de subsistances, c'est bien le désordre introduit dans le ravitaillement urbain par la réforme du commerce des grains qui a donc participé à la spirale inflationniste, provoquant une réaction prompte et brutale des autorités.

Dès le printemps 1994, le retour au système de quotas obligatoires de livraisons à prix administrés était décidé. Le montant de ces « quotas fixes de livraisons » (*dinggou*) était fixé à 50 millions de tonnes (comme avant 1993), complété d'un objectif de 39 millions de tonnes de ventes à l'État à prix « négociés » (*yigou*). Le total planifié des livraisons à l'État (89 millions de tonnes) devait donc être équivalent à ce qu'il était avant la réforme (97 millions de tonnes en 1992, cf. Tableau 19). Les ventes sur le marché n'étaient désormais autorisées que lorsque les « obligations » de vente à l'État auraient été remplies (en 1992, les ventes sur les marchés libres et les transactions directes avec les entreprises totalisaient 38 millions de tonnes, soit près de 30 % de l'ensemble des grains commercialisés). L'objectif de l'État était donc bien de retrouver le contrôle du marché des grains, en faisant transiter par ses canaux (à prix administratifs ou à prix « négociés ») 70 à 80 % des quantités commercialisées.

Bien entendu, le prix à payer pour convaincre les paysans de livrer de nouveau leurs surplus de grains à l'État a été considérable.

Les prix des quotas nouvellement rétablis étaient supérieurs de 40 % par rapport à ceux de 1993. En fait, les prix moyens payés aux producteurs ont augmenté bien davantage en cette année 1994, de près de 60 % pour le paddy et 80 % pour le blé d'après nos estimations (cf. Tableau 21). À ce prix, le gouvernement atteignait, à peu de choses près, les objectifs qu'il s'était assignés : les livraisons à l'État se montaient à 90 millions de tonnes, également distribuées entre quotas et livraisons à prix négociés (cf. Tableau 19). Toutefois, le commerce étatique ne contrôlait alors que 60 % seulement des grains commercialisés.

Pour 1995, les chiffres des livraisons ne sont pas encore connus, mais de nouveau l'écart entre les prix de quotas (alors inchangés) et les prix du marché se sont de nouveau creusés, ces derniers étant le plus souvent doubles de ceux fixés par le gouvernement (cf. Tableaux 20 et 21). En juin 1996, les autorités chinoises ont donc été de nouveau obligées d'augmenter de plus de 40 % les prix de quotas pour essayer de combler cette différence.

Les paysans semblent avoir été les grands vainqueurs de ce jeu de course-poursuite, leurs revenus réels ayant considérablement augmenté en 1994 et 1995. À en croire les résultats des enquêtes par échantillons du Bureau des Prix, le revenu net des grains par hectare récolté aurait doublé, en yuans courants, entre 1993 et 1994. En yuans constants, nos estimations fondées sur ces enquêtes font apparaître un doublement de ce revenu en deux ans (cf. Tableau 23).

Les gains paysans ont sans doute été moindres, les enquêtes du Bureau des Prix sous-estimant probablement le coût des intrants. Le prix des engrais a fortement augmenté au cours des dernières années de forte inflation. Quoique distribués pour l'essentiel par les « coopératives » (en fait étatiques) d'achat et d'approvisionnement dans les campagnes, ainsi que par les stations (d'État) de vulgarisation agricole, la majeure partie en est vendue à des prix « négociés » (*yijia*) qui sont en fait des prix de marché (la politique passée de ventes à prix subventionnés, liées

aux livraisons dans le système dit des «trois liaisons», *sanguagou*, n'ayant jamais fonctionné au profit réel de la majorité des paysans). Pour ne prendre que l'exemple de l'urée, l'engrais le plus demandé à la campagne, le prix «négocié» en était d'environ 1 100 yuans la tonne en 1992, il atteignait 1 300 yuans en 1993, plus de 1 600 yuans en 1994 (avec des pics locaux à 2 000 yuans), et plus de 2 200 yuans en 1995 (en dépit d'un plafond officiellement fixé à 1 400 yuans). Ce doublement en trois ans a été cependant plus que compensé par la hausse des prix moyens des livraisons de grains (officiellement de 121 % de 1992 à 1995).

Les bénéficiaires qu'ont retiré les paysans des hausses des prix ont donc bien été réels. Ils expliquent en partie le relèvement des revenus paysans observés ces dernières années : plus de 7 % en 1994, en termes réels, et 10 % en 1995 (cf. Tableau 24). Le revenu des cultures qui s'était effondré à la fin des années 80 et au début des années 90, s'est redressé au cours des trois dernières années. Combiné à la tendance de long terme de l'augmentation des revenus non agricoles, cette augmentation des revenus paysans est donc une preuve bien tangible de ce que l'on pourrait appeler une victoire des intérêts paysans dans le bras de fer qui les oppose à ce qui reste des monopoles étatiques.

Cette victoire est cependant toute relative. L'augmentation récente de leur revenu n'a pas empêché le fossé villes/campagnes de continuer à se creuser (cf. Graphique 4). Le rapport entre dépenses des ménages urbains et celles des ménages paysans (mesurées en yuans courants) qui était de 2,9 à 1 en 1978, et s'était réduit à 2,3/1 en 1984, est remonté à 3,4/1 en 1995. Plus encore cette victoire risque cependant d'être une victoire à la Pyrrhus. L'État, en effet, a non seulement retrouvé le contrôle du commerce des grains, mais a de plus en plus recours à des mesures administratives pour imposer la culture des grains.

Cette volonté interventionniste est bien illustrée par le système de responsabilité des gouverneurs de province pour l'approvisionnement local en grains, mis en place au début de 1995 (système appelé système de responsabilité du «sac de riz», *midaizi*). Ce système, correspondant à une décentralisation de la gestion courante du commerce des grains (seule l'administration des réserves spéciales continuant d'être assurée par le Centre), renforce en fait les pouvoirs discrétionnaires des autorités provinciales. Certes, elles peuvent ajuster les prix indiqués par le Centre pour les quotas (avec pour résultat une hausse de plus 40 % des prix de quotas en 1996 au lieu des 30 % initialement prévus par le gouvernement). Elles peuvent également subventionner les intrants et soutenir directement les prix. Garantes de l'équilibre local entre offre et demande de grains, elles sont aussi amenées à intervenir directement en planifiant de façon autoritaire les surfaces récoltées en grains.

Malgré le progrès que représente le fait que les autorités provinciales gèrent désormais les transferts de grains entre provinces sur la base des prix de marché (au lieu des prix de transferts administrés d'autrefois), la logique du système mis en place conduit à un renforcement de fait de l'autosuffisance de chaque province, en encourageant à tout prix les provinces déficitaires à augmenter leurs productions (le système du «sac de riz», comme l'indique bien son nom, vise spécialement les provinces déficitaires du sud-est côtier de la Chine). Cette logique risque d'être contre-productive à terme en ne favorisant pas la spécialisation régionale, alors même que les transferts inter-provinciaux de grains sont encore des plus limités (moins de 20 millions de tonnes sur 140 millions de tonnes de grains commercialisés).

C'est en fait toute la logique même de la réforme du commerce des grains qui est maintenant en question, tant l'ambiguïté est grande entre la volonté toujours affirmée de continuer à introduire et utiliser davantage encore les mécanismes du marché, et le retour à des contrôles administratifs et à des pratiques autoritaires.

Cette ambiguïté apparaît pleinement dans la réforme, lancée en juillet 1995, des bureaux des grains. La comptabilité de ceux-ci doit distinguer désormais les opérations commerciales de celles visant à appliquer les « politiques » gouvernementales, celles précisément faisant appel à des prix ou des mesures administratives. Le but de la réforme est certes louable, l'objectif étant à terme de bien séparer le rôle des bureaux dans la régulation des prix et leurs opérations purement commerciales. On voit mal pourtant comment ces mêmes bureaux, employant les mêmes personnels et les mêmes infrastructures, pourraient fonctionner simultanément dans deux logiques comptables différentes. La confusion des rôles, entre administrations et entreprises, est trop fréquente en Chine, avec son cortège de spéculation et de corruption, pour que l'on puisse espérer que cette simple fiction comptable permette aux bureaux de conduire de façon satisfaisante à l'avenir un rôle de régulation qu'ils ont été incapables de remplir par le passé. Cela est si vrai que l'administration centrale des réserves spéciales des grains, utilisant maintenant les mêmes facilités de stockage que les bureaux provinciaux, envisage de construire des greniers séparés pour mettre fin aux détournements et manipulations des autorités locales qui entravent son bon fonctionnement.

CONCLUSION OUVERTURE SUR LE MARCHÉ MONDIAL ?

Ce qui vaut pour le commerce interne des grains vaut également pour le commerce extérieur. Le désir de ses dirigeants de faire entrer la Chine dans l'Organisation internationale du Commerce, de faire donc jouer les mécanismes de la concurrence, est contredit par la volonté mainte fois proclamée de préserver son autosuffisance alimentaire en général, et la maîtrise de ses approvisionnements de grains en particulier.

De fait, l'analyse des échanges internationaux des grains montre que la Chine reste, du moins jusqu'à ce jour, largement autosuffisante. Si la Chine a été importatrice nette de grains pendant la majeure partie des dix dernières années (avec des importations record se montant à 20 millions de tonnes en 1995), ses importations nettes ont toujours représenté moins de 5 % de ses récoltes annuelles (cf. Tableau 25).

Ces importations ont été pour l'essentiel celles de blé (15 millions de tonnes en 1988, 6 millions en 1993, 12 millions en 1995), pour lequel les livraisons intérieures s'avèrent insuffisantes pour ravitailler les grandes métropoles de Chine du Nord (Beijing et Tianjin) ainsi que les grands centres industriels de Mandchourie. Un volant limité d'importations de blé, de 5 à 15 millions de tonnes, variant avec l'abondance des récoltes, est donc à prévoir à court et moyen terme.

Le vrai problème se pose, à moyen et long terme, pour les importations de grains grossiers, maïs en particulier, nécessaires à la satisfaction des besoins croissants de l'élevage. Même s'il est impossible d'établir des projections fiables en ce qui concerne la demande à venir de grains fourragers en Chine, on peut raisonnablement

supposer que des importations massives seront un jour inévitables. Jusqu'à l'année dernière, la Chine était en fait exportatrice de maïs (11 millions de tonnes en 1993, 9 millions en 1994), l'essentiel de ces exportations provenant des excédents de Mandchourie. Les importations nettes de 1995 résultent, elles, de l'interdiction faite aux autorités de Mandchourie d'exporter leurs surplus à l'étranger. Cette même année, 4 millions de tonnes de maïs du Jilin étaient donc réexpédiées vers les provinces méridionales de la Chine, complétées par 5 millions de tonnes importées de l'étranger.

Ce tournant présage-t-il des importations de maïs allant croissant dans un proche avenir? Il est certes trop tôt pour l'affirmer.

Ce qui est, par contre, certain, c'est que les autorités chinoises sont déterminées à faire tout leur possible pour augmenter la production intérieure de grains, réduire au minimum les importations, même au prix de pertes d'avantages comparatifs quant aux choix des productions agricoles.

Cette volonté d'autonomie passera forcément par une politique de prix intérieure fort coûteuse. Déjà, en 1996, les nouveaux prix de quotas, pourtant inférieurs aux prix du marché intérieur, ont dépassé les prix du marché international. Sur la base d'une hausse moyenne de 40 % en juin 1996, la tonne de blé livrée sur quota était désormais payée l'équivalent de plus de 240 US dollars aux agriculteurs, soit plus que les 200 US dollars du marché international (US FOB Gulf) (en 1995, les importations de blé ont coûté en moyenne 175 US dollars, contre environ 170 dollars pour la moyenne des livraisons). De la même manière, les 150 US dollars payés pour la tonne de maïs dépassaient les 140 US dollars du marché international (155 US dollars pour les importations de 1995, contre une moyenne de 150 dollars pour les livraisons).

Si les taux de change restent stables et si les prix intérieurs chinois continuent d'augmenter, on se trouvera donc dans la situation où la céréaliculture chinoise sera de fait subventionnée. Le système de commercialisation sera alors passé d'un système de subventions à la consommation à celui d'un soutien à l'agriculture par l'intermédiaire des prix. Un tel choix peut se justifier en termes stratégiques d'indépendance alimentaire pour la Chine. Dans les conditions actuelles, une ouverture précipitée du marché intérieur pourrait provoquer par ailleurs une chute des prix préjudiciables aux agriculteurs. Mais à long terme, il n'est pas sûr que les interventions du gouvernement, autoritaires ou par le biais des prix, favorisent une bonne allocation des ressources, ou soient même favorables aux intérêts des agriculteurs.

Si, d'un point de vue technique, l'on peut rester optimiste en ce qui concerne l'avenir de la production des grains, en dépit des lourdes contraintes du terroir et des ressources hydrauliques, l'incertitude prévaut donc en ce qui concerne les perspectives à moyen et long terme des échanges. La réforme du commerce intérieur des grains est à la croisée des chemins, le conservatisme du gouvernement chinois ne présageant pas d'une plus grande transparence du système. Les échanges extérieurs à long terme ne restent pour leur part guère prévisibles, tandis que la Chine semble s'engager sur la voie d'un protectionnisme délibéré.

La Chine aura-t-elle les moyens d'un tel protectionnisme? Pourra-t-elle longtemps rester autosuffisante en ce qui concerne les productions de grains? Ces questions restent à ce jour sans réponse. À cet égard, la Chine demeure la grande inconnue, — menace pour les équilibres alimentaires mondiaux ou futur eldorado pour les pays exportateurs? — des marchés céréaliers des décennies à venir.

Bibliographie

Outre les ouvrages en langue occidentale, cités dans le texte, les principales sources chinoises utilisées sont les suivantes :

Périodiques

- *Nongmin Ribao* (Le Quotidien des Paysans).
- *Nongye Jingji Wenti*, (Problèmes d'économie agricole), mensuel.
- *Zhongguo Nongcun Jingji*, (Économie rurale de la Chine), mensuel.
- *Zhongguo Nongcun Guancha* (China Rural Survey), bimensuel.
- *Zhongguo Wujia*, (Les Prix en Chine), mensuel.

Annuaire

- *Zhongguo Tongji Nianjian* (Annuaire statistique de la Chine).
- *Zhongguo Jingji Nianjian* (Annuaire de l'économie chinoise).
- *Zhongguo Nongye Nianjian* (Annuaire agricole de la Chine).
- *Zhongguo Nongcun Jingji Nianjian* (Annuaire statistique de la Chine rurale).
- *Zhongguo Shangye Nianjian* (Annuaire du commerce de la Chine).
- *Zhongguo Guonei Maoyi Nianjian* (Annuaire du commerce domestique de la Chine).
- *Zhongguo Wujia Tongji Nianjian* (Annuaire statistique des prix en Chine).
- *Zhongguo Nongcun Jingji Tongji Daquan, 1949-1986* (Compendium des statistiques économiques de la Chine rurale, 1949-1986).

Enquêtes sur Échantillons

- *Zhongguo Chengzhen Jumin Jiating Shouzhi Diaocha Ziliao* (Matériaux d'enquête sur les revenus et les dépenses des résidents urbains de Chine), Bureau Statistique National (enquête annuelle).
- *Quanguo Nongchanpin Chengben Shouyi Ziliao Huibian* (Recueil de matériaux sur les coûts et profits des produits agricoles dans tout le Pays), Bureau National des Prix (enquête annuelle).

ANNEXES

Tableau 1 : La Terre et les hommes
(million de personnes, million d'hectares, hectare par personne)

	1957	1979	1984	1990	1995
Population totale	647	975	1 044	1 143	1 211
Main-d'œuvre totale	238	410	482	567	624
Population rurale	547	790	803	841	859
Ruraux/Total	85 %	81 %	77 %	74 %	71 %
Main-d'œuvre (MO) agricole	192	291	317	333	323
Agricoles/Actifs	81 %	71 %	66 %	59 %	52 %
Surface cultivée (SC)	112	99	98	96	95
Surface récoltée (SR)	157	148	144	148	150
SC/Population totale	0,17	0,10	0,09	0,08	0,08
SC/MO agricole	0,58	0,34	0,31	0,29	0,29
SR/MO agricole	0,82	0,51	0,46	0,45	0,46

Sources : Zhongguo Tongji Nianjian, 1981 à 1996.

Zhongguo Gengdi, 1995.

Zhongguo Nongcun Jingji Tongji Daquan (1949-1986).

Tableau 2 : Surfaces cultivées
(million d'hectares)

	1957	1979		1984		1995	
		Croissance annuelle (1957-1979)		Croissance annuelle (1979-1984)		Croissance annuelle (1984-1995)	
Surfaces cultivées	111,8	99,4	- 0,5 %	97,9	- 0,3 %	95	- 0,3 %
Surfaces récoltées	157,2	148,5	- 0,3 %	144,2	- 0,6 %	149,9	0,4 %
Indice Réc. Multiples	141	149		147		158	
Surface des grains	133,6	119,3	- 0,5 %	112,9	- 1,1 %	110,1	- 0,2 %
Surfaces autres que grains	23,6	29,2	1,0 %	31,3	1,4 %	39,8	2,2 %
dont oléagineux	6,9	7,1	0,1 %	8,7	4,2 %	13,1	3,8 %
dont coton	5,8	4,5	- 1,1 %	6,9	8,9 %	5,4	- 2,2 %
dont légumes	3,7	3,7	- 0,1 %	4,9	5,9 %	9,5	6,2 %

Sources : Zhongguo Tongji Nianjian, 1996.

Zhongguo Nongcun Jingji Tongji Daquan (1949-1986).

Tableau 3 : L' agriculture et le PIB
(milliard de yuans courants)

	1978	1985	1990	1995
Produit Intérieur Brut	362	896	1 855	5 826
indice (prix constants)	100	183	268	463
PIB/habitant (yuans)	376	847	1 622	4 810
PIB/habitant (US \$)	221	288	339	576
PIB agricole	102	254	502	1 199
Agricole/Total	28 %	28 %	27 %	21 %
Élevage/Agricole	15 %	22 %	26 %	30 %
Cultures/Agricole	80 %	69 %	65 %	58 %
Grains/Cultures	73 %	62 %	60 %	55 %
(estim.)				
Grains/Agricole	58 %	43 %	39 %	32 %
(estim.)				

Sources : Zhongguo Tongji Nianjian, 1996.

Zhongguo Nongcun Tongji Nianjian, 1986 et 1991.

Zhongguo Nongcun Jingji Tongji Daquan (1949-1986).

NB : Parité US \$ / yuan comptée au cours officiel de l'année considérée.

Tableau 4 : Principales productions
(million de tonnes)

	1957	1977	1979	1984	1985	1989	1990	1994	1995
Grains	191	283	332	407	379	408	446	445	467
Oléagineux	4,2	4,0	6,4	11,9	15,8	13,0	16,1	19,9	22,5
Huile alimentaire	1,1	1,7	2,2	3,8	4,0	5,0	5,4	7,2	11,4
Canne à sucre	10,4	17,8	21,5	39,5	51,5	48,8	57,6	60,9	65,4
Betteraves	1,5	2,5	3,1	8,3	8,9	9,2	14,5	12,5	14,0
Sucre	0,9	1,8	2,5	3,8	4,5	5,0	5,8	5,9	5,6
Porc	nd	nd	10,0	14,4	16,5	21,2	22,8	32,0	36,5
Bœuf et mouton	nd	nd	0,6	1,0	1,1	2,0	2,3	4,9	6,2
Total viande rouge	4,0	7,8	10,6	15,4	17,6	23,3	25,1	36,9	42,7
Chair de volaille	nd	nd	nd	nd	1,6	2,8	3,2	7,6	9,3
Œufs	nd	nd	2,5	4,3	5,3	7,2	7,9	14,8	16,8
Lait de vache	nd	0,9	1,1	2,2	2,5	3,8	4,2	5,3	5,8

Sources : Zhongguo Tongji Nianjian, 1981 à 1996.

Zhongguo Nongcun Jingji Tongji Daquan (1949-1986).

nd : non déterminé.

NB : Grains = céréales (riz compté en paddy) + tubercules (comptés au 1/5 de leur poids) + soja.

Viande Rouge = porc + bœuf + mouton.

Tableau 5 : Les consommations alimentaires

	1957	1977	1984	1995*
Grains usinés <i>per capita</i>/par an				
Consommation rurale	185	175	216	205
Consommation urbaine	175	185	142	105
Consommation moyenne	183	177	199	176
Viande rouge <i>per capita</i>/par an				
Consommation rurale	5,0	6,0	10,6	16,0
Consommation urbaine	8,0	14,0	19,9	30,0
Consommation moyenne	5,5	7,4	12,7	20,1
Chair de volaille <i>per capita</i>/par an				
Consommation rurale	0,5	0,5	0,9	3,0
Consommation urbaine	1,0	1,5	2,9	8,0
Consommation moyenne	0,6	0,7	1,4	4,5
Œufs <i>per capita</i>/par an				
Consommation rurale	1,0	1,0	1,8	8,0
Consommation urbaine	2,0	4,0	7,6	14,0
Consommation moyenne	1,2	1,5	3,2	9,7
Poisson <i>per capita</i>/par an				
Consommation rurale	1,0	1,0	1,7	4,0
Consommation urbaine	2,0	2,0	7,8	10,0
Consommation moyenne	1,2	1,2	3,1	5,7
Huile alimentaire <i>per capita</i>/par an				
Consommation rurale	2,0	1,5	4,0	6,0
Consommation urbaine	4,0	3,0	7,1	7,0
Consommation moyenne	2,3	1,8	4,7	6,3
Sucre <i>per capita</i>/par an				
Consommation rurale	1,0	1,0	1,3	2,0
Consommation urbaine	2,0	2,0	2,9	3,0
Consommation moyenne	1,2	1,2	1,7	2,3
Légumes <i>per capita</i>/par an				
Consommation rurale	140,0	120,0	140,0	110,0
Consommation urbaine	150,0	150,0	149,0	120,0
Consommation moyenne	141,5	125,3	142,1	112,9
Boissons alcoolisées <i>per capita</i>/par an				
Consommation rurale	1,0	1,0	3,5	7,0
Consommation urbaine	2,0	3,0	6,8	10,0
Consommation moyenne	1,2	1,4	4,2	7,9
Consommation calorique <i>per capita</i>/par jour				
Consommation rurale	2 087	1 973	2 552	2 629
Consommation urbaine	2 116	2 294	2 369	2 193
Consommation moyenne	2 091	2 029	2 510	2 503
dont Grains	87 %	86 %	78 %	69 %

NB : Viande rouge = Porc + bœuf + mouton.

* Estimations.

Tableau 6 : Disponibilités régionales en grains et viande*
(kilogramme *per capita*)

	Grains						Viande Rouge					
	1957		1979		1995		1957		1979		1995	
	indice		indice		indice		(estim.)	indice	indice		indice	
Nord-Est	384	131	405	119	575	149	5	79	10	95	36	103
Plaine du Nord	228	77	327	96	413	107	4	67	9	79	37	104
Centre-Nord	304	104	379	111	421	109	6	91	13	122	32	92
Centre-Sud	323	110	419	123	388	101	8	127	13	123	42	118
Bassin Rouge	314	107	327	96	385	100	10	156	15	141	49	139
Grand Ouest	325	110	269	79	368	96	4	62	10	91	29	81
Nord-Ouest	235	80	325	96	278	72	3	53	6	59	19	55
Sud-Ouest	324	110	241	71	285	74	10	163	8	76	29	84
Sud-Est	299	102	316	93	284	74	8	122	10	95	34	97
Chine	294	100	340	100	385	100	6	100	11	100	35	100

NB : Viande rouge = Porc + bœuf + mouton.

* Déduits des chiffres officiels.

Sources : Zhongguo Tongji Nianjian, 1996.

Zhongguo Nongye Nianjian, 1980.

Walker, *Food Grain Procurement & Consumption in China*, 1984.

Lishi Tongji Ziliao Huibian (1949-1989).

Tableau 7 : Utilisation des grains en 1995
(million de tonnes, million de têtes, kg grain/kg produit, tonne/tête)

	Total	Paddy	Blé	Maïs	Autres
Production	467	185	102	112	67
Semences	21	7	8	3	2
Pertes	33	13	7	8	5
Grains nets	413	165	87	101	60
Importations	20	2	12	5	2
Exportations	1	–	–	–	1
Grains nets disponibles	433	166	98	106	62
Alimentation rurale	215	110	70	25	10
Alimentation urbaine	53	30	20	–	3
Alimentation totale	268	140	90	25	13
Usages industriels	35	5	–	–	30
Grains fourragers disponibles	130	21	8	81	19
Sous-produits de meunerie	35	21	14		
Total fourrages disponibles	165	42	22	81	19

Sources : *Zhongguo Tongji Nianjian*, 1996.

China's Customs Statistics, 12/1995 et estimations (alimentation, usages industriels, sous-produits).

NB : Sous-Produits de Meunerie = brisures et son de riz, son de blé, etc.

Tableau 8 : Bilan des grains fourragers en 1995*
(million de tonnes, million de têtes)

Productions animales	Production	Ratio Four./Prod.	Fourrages
Porc	36,48	4,00	146
Œufs	16,77	2,50	42
Lait de vache	5,76	0,30	2
Animaux de trait	Nombre	Four./Tête	Fourrages
Bœufs jaunes	55	0,15	8
Chevaux et mules	10	0,30	3
Anes	5	0,10	1
Total des grains fourragers et sous-produits nécessaires			201
Total des grains fourragers et sous-produits disponibles			165
dont grains fourragers			130
Solde des grains fourragers			– 37

NB : grains fourragers (sous-produits de la meunerie inclus).

* Bilan établi sur la base des chiffres officiels de productions animales, lesquels sont probablement surestimés.

Sources : *Zhongguo Tongji Nianjian*, 1996 (productions et cheptels) et estimations (grains fourragers nécessaires).

Tableau 9 : Utilisation des grains, 1978-1995
(million de tonnes, million de personnes, kg/an/capita)

	1978	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Production grains bruts	305	407	379	392	403	394	408	446	435	443	456	445	467
Production grains nets	265	354	330	341	351	349	361	395	385	392	404	394	413
Importat.-exportat.	7	8	- 2	- 1	10	9	11	9	4	-	- 6	- 4	20
dt importations blé	8	10	5	6	13	15	15	13	12	11	7	7	12
dt exportations maïs	-	1	6	6	4	4	3	3	8	10	11	11	-
Grains disponibles	272	362	328	340	361	358	372	404	389	391	398	390	433
Population urbaine	172	240	251	264	277	287	295	302	305	324	334	343	352
Rations urbaines/cap	215	197	187	192	186	191	186	182	178	174	170	160	150
Consommation urbaine	37	47	47	51	51	55	55	55	54	56	57	55	53
Population rurale	790	803	808	811	816	824	832	841	853	848	852	855	859
Rations rurales/cap	235	260	257	259	259	260	262	262	256	251	250	250	250
Consommation rurale	186	209	208	210	211	214	218	220	218	213	213	214	215
Consom. aliment. tot.	223	256	254	261	263	269	273	275	273	269	270	269	268
Consom. industrielles	9	14	15	16	17	18	18	19	22	25	28	32	35
Grains fourragers dispon.	40	92	58	63	81	71	81	109	94	97	101	89	130
Sous-produits meunerie	29	33	33	34	34	35	35	36	35	35	35	35	35
Total fourrages dispon.	69	125	91	97	115	106	117	145	130	132	136	124	165
Consom. fourragère	44	78	90	96	99	109	114	123	133	143	157	179	202
Solde apparent	25	47	2	1	16	- 3	2	22	- 4	- 11	- 21	- 55	- 37

Sources : Populations et Rations Alimentaires : *Zhongguo Tongji Nianjian*, 1981 à 1996. Consommations industrielles et consommation fourragère : Estimations.

NB : Production grains nets = Production grains nets des semences et pertes.

Rations et consommations alimentaires = grains non usinés.

Consommation fourragère, déduite des productions officielles de porc, d'œufs et de lait, et du nombre d'animaux de trait.

Consommation fourragère incluant grains, sous-produits de meunerie, excluant les tourteaux.

Tableau 10 : Récoltes de grains
(million d'hectares, million de tonnes, tonne par hectare)

Total des grains		1957		1979		1984		1985	
		indice		indice		indice		indice	
Surface	133,6	100	119,3	100	112,9	100	110,1	100	
Rendement	1,4		2,8		3,6		4,2		
Production	190,7	100	332,1	100	407,3	100	466,6	100	
dont paddy									
Surface	32,2	24	33,9	28	33,2	29	30,7	28	
Rendement	2,7		4,2		5,4		6,0		
Production	86,8	46	143,8	43	178,3	44	185,2	40	
dont blé									
Surface	27,5	21	29,4	25	29,6	26	28,9	26	
Rendement	0,9		2,1		3,0		3,5		
Production	23,6	12	62,7	19	87,8	22	102,2	22	
dont maïs									
Surface	14,9	11	20,1	17	18,5	16	22,8	21	
Rendement	1,4		3,0		4,0		4,9		
Production	21,4	11	60,0	18	73,4	18	112,0	24	
dont tubercules									
Surface	10,5	8	11,0	9	9,0	8	9,5	9	
Rendement	1,7		2,6		3,2		3,4		
Production	17,54	9	28,46	9	28,48	7	32,6	7	
dont soja									
Surface	12,7	10	7,2	6	7,3	6	8,0	7	
Rendement	0,8		1,0		1,3		1,7		
Production	10,1	5	7,5	2	9,7	2	13,5	5	
dont autres grains									
Surface	35,7	27	17,7	15	15,3	14	10,2	9	
Rendement	0,9		1,7		1,9		2,1		
Production	31,2	16	29,7	9	29,6	7	21,1	5	

Sources : Zhongguo Tongji Nianjian, 1996.

Zhongguo Nongcun Jingji Tongji Daquan (1949-1986).

Walker, Food Procurement & Consumption in China, 1984 (chiffres de 1957).

Tableau 11 : Irrigation et fertilisation
(million d'hectares, million de tonnes, kilogramme par hectare)

	1957	1965	1979	1984	1990	1995
Surface cultivée	111,83	103,59	99,50	97,85	95,67	94,97
Surface récoltée	157,24	143,29	148,48	144,22	148,36	149,88
Surface irriguée	27,34	33,05	45,00	44,45	47,40	49,28
S. irr./S. cult.	24 %	32 %	45 %	45 %	50 %	52 %
S. irriguée mécan.	1,20	8,09	25,32	25,06	27,15	31,55
S. irr. mécan./S. cult.	1 %	8 %	25 %	26 %	28 %	33 %
S. irr. mécan./S. irr.	4 %	24 %	56 %	56 %	57 %	64 %
Total engrais chim.	0,37	1,94	10,86	17,40	25,90	35,94
Eng. chim./S. récolt.	2	14	73	121	175	240
Indice	18	100	540	890	1 288	1 769

NB : Irrigation mécanisée 1995 = chiffres de 1994.

Engrais chimiques = éléments fertilisants.

Sources : *Zhongguo Tongji Nianjian*, 1996.

Zhongguo Nongcun Jingji Tongji Daquan (1949-1986).

Zhongguo Nongcun Tongji Nianjian, 1985 à 1995.

Tableau 12 : Distribution régionale des grains
(Moyennes de trois ans, million de tonnes)

	1957		1980		1985		1994	
	indice		indice		indice		indice	
Nord-Est	19,79	10	34,79	11	42,82	11	59,62	13
Plaine du Nord	34,48	18	65,22	20	81,54	21	105,18	23
Nord-Ouest	8,02	4	15,43	5	17,89	5	19,57	4
Grand Ouest	11,67	6	15,76	5	19,30	5	28,58	6
Centre-Nord	35,44	19	59,86	18	80,16	20	82,82	18
Centre-Sud	25,85	14	49,28	15	57,80	15	56,41	12
Sud-Est	21,50	11	36,97	11	37,58	10	41,43	9
Sud-Ouest	11,67	6	14,71	5	16,12	4	20,59	5
Bassin Rouge	22,62	12	33,10	10	39,45	10	41,88	9
Chine	191,05	100	325,12	100	392,66	100	456,07	100
dont Nord	73,96	39	131,19	40	161,56	41	212,95	47
dont Sud	117,09	61	193,93	60	231,10	59	243,12	53

NB : 1980 = moyenne de 1979-1980-1981, 1985 = moyenne de 1984-1985-1986,

1994 = moyenne de 1993-1994-1995.

Sources : *Zhongguo Tongji Nianjian*, 1996.

Zhongguo Nongcun Jingji Tongji Daquan, 1949-1986.

Walker, Food Procurement & Consumption in China, 1984 (chiffres de 1957).

Tableau 13 : Évolution des grains dans le Nord-Est
(Moyenne de trois ans, million d'hectares,
million de tonnes, tonne par hectare)

	1957	1980		1985		1994	
		croissance annuelle		croissance annuelle		croissance annuelle	
Grains							
surface	15,11	14,10	- 0,3 %	13,73	- 0,5 %	14,11	0,3 %
rendement	1,31	2,47	2,8 %	3,12	4,8 %	4,23	3,4 %
production	19,79	34,79	2,5 %	42,82	4,2 %	59,62	3,7 %
Maïs							
surface	2,88	4,78	2,2 %	4,80	0,1 %	5,68	1,9 %
rendement	1,73	3,47	3,1 %	4,42	5,0 %	5,88	3,2 %
production	4,99	16,58	5,4 %	21,23	5,1 %	33,38	5,2 %
Paddy							
surface	0,82	0,86	0,2 %	1,18	6,7 %	1,67	3,9 %
rendement	2,16	4,78	3,5 %	5,56	3,1 %	6,19	1,2 %
production	1,77	4,09	3,7 %	6,58	10,0 %	10,34	5,2 %
Blé							
surface	1,02	2,24	3,5 %	2,08	- 1,5 %	1,49	- 3,6 %
rendement	0,94	1,66	2,5 %	1,86	2,3 %	2,56	3,6 %
production	0,96	3,70	6,0 %	3,86	0,8 %	3,80	- 0,2 %

NB : 1980 = moyenne de 1979-1980-1981, 1985 = moyenne de 1984-1985-1986,
1994 = moyenne de 1993-1994-1995.

Sources : *Zhongguo Tongji Nianjian*, 1996.

Zhongguo Nongye Nianjian, 1980 à 1995.

Zhongguo Nongcun Jingji Tongji Daquan, 1949-1986.

Walker, Food Procurement & Consumption in China, 1984 (chiffres de 1957).

Tableau 14 : Évolution des grains dans la plaine du Nord
(Moyenne de trois ans, million d'hectares,
million de tonnes, tonne par hectare)

	1957	1980		1985		1994	
		croissance annuelle		croissance annuelle		croissance annuelle	
Grains							
surface	33,95	26,06	- 1,1 %	24,85	- 0,9 %	24,75	0,0 %
rendement	1,02	2,50	4,0 %	3,28	5,6 %	4,25	2,9 %
production	34,48	65,22	2,8 %	81,54	4,6 %	105,18	2,9 %
Blé							
surface	11,29	10,66	- 0,2 %	11,29	1,2 %	11,69	0,4 %
rendement	0,82	2,26	4,5 %	3,46	8,9 %	4,21	2,2 %
production	9,27	24,09	4,2 %	39,04	10,1 %	49,23	2,6 %
Maïs							
surface	3,87	6,52	2,3 %	6,01	- 1,6 %	7,00	1,7 %
rendement	1,40	3,15	3,6 %	3,85	4,1 %	5,11	3,2 %
production	5,42	20,55	6,0 %	23,12	2,4 %	35,79	5,0 %

NB : 1980 = moyenne de 1979-1980-1981, 1985 = moyenne de 1984-1985-1986,
1994 = moyenne de 1993-1994-1995.

Sources : *Zhongguo Tongji Nianjian*, 1996.

Zhongguo Nongye Nianjian, 1980 à 1995.

Zhongguo Nongcun Jingji Tongji Daquan, 1949-1986.

Walker, Food Procurement & Consumption in China, 1984 (chiffres de 1957).

Tableau 15 : Évolution des grains dans le Centre-Nord
(Moyenne de trois ans, million d'hectares, million de tonnes,
tonne par hectare)

	1957	1980		1985		1994	
		croissance annuelle		croissance annuelle		croissance annuelle	
Grains							
surface	23,52	18,25	- 1,1 %	18,17	- 0,1 %	16,89	- 0,8 %
rendement	1,51	3,28	3,4 %	4,41	6,1 %	4,90	1,2 %
production	35,44	59,86	2,3 %	80,16	6,0 %	82,82	0,4 %
Paddy							
surface	6,80	7,82	0,6 %	7,47	- 0,9 %	6,97	- 0,8 %
rendement	3,06	4,40	1,6 %	6,19	7,1 %	6,84	1,1 %
production	20,82	34,39	2,2 %	46,27	6,1 %	47,67	0,3 %
Blé							
surface	5,95	4,83	- 0,9 %	5,61	3,1 %	5,51	- 0,2 %
rendement	0,81	2,48	5,0 %	3,42	6,6 %	3,66	0,8 %
production	4,80	11,97	4,1 %	19,17	9,9 %	20,15	0,6 %
Maïs							
surface	1,35	1,01	- 1,3 %	1,07	1,2 %	1,35	2,6 %
rendement	1,17	2,87	4,0 %	3,86	6,1 %	4,44	1,6 %
production	1,58	2,88	2,7 %	4,13	7,4 %	6,00	4,3 %

NB : 1980 = moyenne de 1979-1980-1981, 1985 = moyenne de 1984-1985-1986,
1994 = moyenne de 1993-1994-1995.

Sources : *Zhongguo Tongji Nianjian*, 1996.

Zhongguo Nongye Nianjian, 1980 à 1995.

Zhongguo Nongcun Jingji Tongji Daquan, 1949-1986.

Walker, Food Procurement & Consumption in China, 1984 (chiffres de 1957).

Tableau 16 : Évolution des grains dans le Centre-Sud
(Moyenne de trois ans, million d'hectares, million de tonnes,
tonne par hectare)

	1957	1980		1985		1994	
		croissance annuelle		croissance annuelle		croissance annuelle	
Grains							
surface	12,40	12,69	0,1 %	12,23	- 0,7 %	11,31	- 0,9 %
rendement	2,08	3,88	2,7 %	4,73	4,0 %	4,99	0,6 %
production	25,85	49,28	2,8 %	57,80	3,2 %	56,41	-0,3 %
Paddy							
surface	8,35	10,32	0,9 %	10,02	- 0,6 %	9,11	- 1,1 %
rendement	2,62	4,28	2,2 %	5,27	4,3 %	5,58	0,6 %
production	21,88	44,13	3,1 %	52,77	3,6 %	50,78	-0,4 %

NB : 1980 = moyenne de 1979-1980-1981, 1985 = moyenne de 1984-1985-1986,
1994 = moyenne de 1993-1994-1995.

Sources : Zhongguo Tongji Nianjian, 1996.

Zhongguo Nongye Nianjian, 1980 à 1995.

Zhongguo Nongcun Jingji Tongji Daquan, 1949-1986.

Walker, Food Procurement & Consumption in China, 1984 (chiffres de 1957).

Tableau 17 : Évolution des grains dans le Sud-Est
(Moyenne de trois ans, million d'hectares, million de tonnes,
tonne par hectare)

	1957	1980		1985		1994	
		croissance annuelle		croissance annuelle		croissance annuelle	
Grains							
surface	12,61	11,48	- 0,4 %	10,08	- 2,6 %	9,59	- 0,6 %
rendement	1,70	3,22	2,8 %	3,73	3,0 %	4,32	1,6 %
production	21,50	36,97	2,4 %	37,58	0,3 %	41,43	1,1 %
Paddy							
surface	8,58	8,62	0,0 %	7,78	- 2,0 %	6,87	- 1,4 %
rendement	2,05	3,73	2,6 %	4,28	2,8 %	5,02	1,8 %
production	17,57	32,14	2,7 %	33,34	0,7 %	34,50	0,4 %

NB : 1980 = moyenne de 1979-1980-1981, 1985 = moyenne de 1984-1985-1986,
1994 = moyenne de 1993-1994-1995.

Sources : Zhongguo Tongji Nianjian, 1996.

Zhongguo Nongye Nianjian, 1980 à 1995.

Zhongguo Nongcun Jingji Tongji Daquan, 1949-1986.

Walker, Food Procurement & Consumption in China, 1984 (chiffres de 1957).

Tableau 18 : Évolution des grains dans le Bassin Rouge
(Moyenne de trois ans, million d'hectares, million de tonnes,
tonne par hectare)

	1957	1980		1985		1994	
		croissance annuelle		croissance annuelle		croissance annuelle	
Grains							
surface	11,19	10,17	- 0,4 %	9,53	- 1,3 %	9,90	0,4 %
rendement	2,02	3,26	2,1 %	4,14	4,9 %	4,23	0,2 %
production	22,62	33,10	1,7 %	39,45	3,6 %	41,88	0,7 %
Paddy							
surface	4,15	3,06	- 1,3 %	3,14	0,5 %	3,01	- 0,5 %
rendement	3,30	5,02	1,8 %	6,34	4,8 %	6,71	0,6 %
production	13,69	15,37	0,5 %	19,88	5,3 %	20,19	0,2 %
Blé							
surface	1,36	2,24	2,2 %	2,06	- 1,6 %	2,33	1,3 %
rendement	1,20	2,23	2,7 %	3,20	7,4 %	3,06	- 0,5 %
production	1,64	5,01	5,0 %	6,60	5,7 %	7,12	0,9 %
Maïs							
surface	1,65	1,68	0,1 %	1,62	- 0,7 %	1,71	0,6 %
rendement	1,28	3,22	4,1 %	3,66	2,6 %	3,55	- 0,3 %
production	2,10	5,41	4,2 %	5,94	1,9 %	6,08	0,3 %

NB : 1980 = moyenne de 1979-1980-1981, 1985 = moyenne de 1984-1985-1986,
1994 = moyenne de 1993-1994-1995.

Sources : *Zhongguo Tongji Nianjian*, 1996.

Zhongguo Nongye Nianjian, 1980 à 1995.

Zhongguo Nongcun Jingji Tongji Daquan, 1949-1986.

Walker, Food Procurement & Consumption in China, 1984 (chiffres de 1957).

Tableau 19 : Commercialisation des grains
(million de tonnes)

	1978	1984	1985	1989	1990	1991	1992	1993 (offic.)	1993 (estim.)	1994
1 - Production totale (grains bruts)	305	407	379	408	446	435	443	456	456	445
Taux de commercialisation	0,20	0,35	0,31	0,34	0,37	0,37	0,35	(0,34)	(0,34)	(0,37)
2 - Grains commercialisés (grains semi-usinés)	52	117	108	121	140	136	132	(130)	(130)	(140)
Livraisons à l'État	51	112	91	100	124	99	97	90	(65)	90
% des Grains commercialisés	98 %	95 %	84 %	82 %	88 %	73 %	73 %	69 %	50 %	64 %
– dont quotas	38	24	60	48	51	47	43	51		45
	73 %	20 %	55 %	40 %	36 %	34 %	33 %	39 %		32 %
– dont « à prix négociés »	13	88	31	52	44	48	51	39		45
	25 %	75 %	29 %	42 %	31 %	35 %	39 %	30 %		32 %
– dont réserves spéciales					29	4	2	0		nd
					21 %	3 %	2 %	0 %		nd
Marchés libres, ventes directes	1	6	17	22	16	37	36	(40)	(65)	(50)
	2 %	5 %	16 %	18 %	12 %	27 %	27 %	31 %	50 %	36 %

NB : – grains semi-usinés = riz + autres grains non usinés.

– pour 1978 à 1984, les livraisons « à prix négociés » correspondent aux livraisons « hors quotas ».

Sources : *Zhongguo Shangye Nianjian*, 1988 à 1993 ; *Zhongguo Guonei Maoyi Nianjian*, 1994 et 1995.

Zhongguo Tongji Nianjian, 1982 à 1996, et estimations (chiffres entre parenthèses)

**Tableau 20 : Prix des grains aux producteurs
(en yuans par tonne de grains semi- usinés)**

Indice général		Quota		Livraisons		Marché
(année préc. = 100)		% marché		% marché		
1985	101,8	382	66 %	416	72 %	578
1986	109,9	390	56 %	466	67 %	697
1987	108,0	406	49 %	509	62 %	823
1988	114,6	419	41 %	564	55 %	1 022
1989	126,9	475	34 %	750	54 %	1 396
1990	93,2	489	54 %	716	79 %	908
1991	93,8	485	59 %	677	83 %	820
1992	105,3	555	65 %	706	83 %	850
1993	116,7	637	64 %	830	83 %	1 000
1994	146,6	1 014	56 %	1 230	68 %	1 800
1995	129,0	1 106	48 %	1 610	70 %	2 300

Sources : Index général des prix des grains commercialisés = *Zhongguo Tongji Nianjian*, 1996.

Prix moyens des Livraisons, 1985-1992 = *Ibid.*, 1986 à 1993, Prix de Quotas, 1985-1995 = estimations.

Prix de Marché, 1985-1990 = Institut du Développement Rural (CASS), *Zhongguo nongcun jingji* (Chinese Rural Economy), Octobre 1992, p. 11.

1991-1995 = estimations.

Tableau 21 : Prix aux producteurs du riz, du blé et du maïs
(yuans par tonne)

Riz	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
marché	554	662	766	960	1 332	1 066	966	1 058	1 310	2 300	3 080
moyenne	500	531	601	748	885	832	815	838	1 155	1 880	2 270
quota	470	478	518	540	650	702	698	770	950	1 460	1 460
Blé	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
marché	462	537	621	763	1 064	880	783	775	814	1 600	1 800
moyenne	427	463	477	527	631	609	599	663	730	1 310	1 430
quota	426	436	442	467	506	508	500	594	658	1 020	1 060
Maïs	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
marché	373	450	503	612	781	690	594	628	722	1 300	1 680
moyenne	310	360	364	416	500	438	421	486	604	1 070	1 290
quota	312	317	332	317	371	376	376	416	460	840	900

Sources : 1985-1993, prix de marché et de quota, Ji Mingfeng, in « Problems of agricultural economy », Juin 1995, p. 16.

1985-1993 = moyenne des prix des livraisons, relevés dans les enquêtes par échantillon du Bureau Chinois des Prix.

1994-1995 = marché, quota et moyenne = estimations.

Tableau 22 : Utilisation du budget des ménages urbains

	1981	1984	1992	1995
Dépenses totales	100 %	100 %	100 %	100 %
Alimentation	57 %	58 %	53 %	50 %
– Grains	13 %	11 %	6 %	7 %
– Huile	2 %	3 %	2 %	2 %
– Aliments secondaires	29 %	30 %	29 %	32 %
dt Porc gras	8 %	6 %	4 %	4 %
dt Porc maigre	1 %	1 %	4 %	3 %
dt Bœuf/mouton	1 %	1 %	2 %	2 %
dt Volailles	1 %	2 %	3 %	2 %
dt Œufs	3 %	3 %	3 %	2 %
dt Poissons	3 %	3 %	3 %	3 %
dt Légumes 1	2 %	2 %	2 %	1 %
dt Légumes 2	3 %	4 %	4 %	4 %
dt Fruits	4 %	4 %	3 %	4 %
dt Divers	4 %	3 %	2 %	5 %
– Tabac/alcool	5 %	5 %	6 %	4 %
– Divers	8 %	9 %	4 %	5 %
Dépenses non alimentaires	43 %	42 %	47 %	50 %

NB : légumes 1 = légumes bon marché (choux chinois, etc.), légumes 2 = autres légumes.

Sources : *Zhongguo Tongji Nianjian*, 1982 à 1996 (le détail des quantités et prix des aliments secondaires a été partiellement estimé).

Tableau 23 : Revenus des grains
(en yuans par hectare récolté)

Enquêtes du Bureau des Prix				Estimations		
	Revenu brut	Coûts matr.	Revenu net	Revenu brut	Coûts matr.	Revenu net
	(yuans courants)			(yuans 1985)		
1985	1 545	506	1 039	1 545	506	1 039
1986	1 758	537	1 221	1 618	506	1 112
1987	1 842	615	1 227	1 648	540	1 108
1988	2 148	747	1 401	1 620	554	1 066
1989	2 721	950	1 770	1 661	599	1 062
1990	2 693	1 036	1 656	1 631	639	992
1991	2 538	1 065	1 473	1 519	638	880
1992	2 811	1 102	1 710	1 623	627	996
1993	3 706	1 548	2 158	1 862	778	1 085
1994	6 081	1 753	4 328	2 500	724	1 776
1995	nd	nd	nd	2 962	946	2 017

Sources : Enquêtes du Bureau des Prix, Quanguo Nongchanpin Chengben Shouyi Ziliao Huibian (Recueil des matériaux sur les coûts et bénéfices des produits agricoles dans tout le pays) pour 1985-1994 (moyenne des trois grains, riz, blé et maïs). Pour 1995 = estimations.

Estimations = revenus bruts calculés sur la base des rendements moyens en Chine, revenus déflatés par l'index général des prix de détail.

Tableau 24 : Revenu net paysan *per capita*

	Officiel	Rectifié		dont			
	Yuans courants	Yuans 1985	Taux de croissance	Cultures	Autres agricoles	Non agricoles	Non agricoles/ Total
1985	397,6	441,6		235,5	64,2	141,9	32 %
1986	423,8	443,8	0,5 %	237,7	60,2	146,0	33 %
1987	462,6	452,8	2,0 %	226,8	73,9	152,2	34 %
1988	544,9	450,2	-0,6 %	206,4	85,2	158,5	35 %
1989	601,5	415,9	-7,6 %	187,1	76,5	152,4	37 %
1990	686,3	415,7	-0,1 %	199,9	69,7	146,1	35 %
1991	708,6	419,5	0,9 %	191,6	74,3	153,6	37 %
1992	784,0	443,4	5,7 %	191,1	77,1	175,2	40 %
1992	921,6	458,5	3,4 %	218,1	60,9	179,5	39 %
1994	1 221,0	492,3	7,4 %	238,1	56,9	197,4	40 %
1995	1 577,7	541,6	10,0 %	266,1	55,7	219,8	41 %

NB : Revenus rectifiés = déflatés avec l'indice des prix à la consommation en milieu rural, avec réajustement pour la part des produits auto-consommés avant 1990, sur la base des prix moyens aux livraisons.

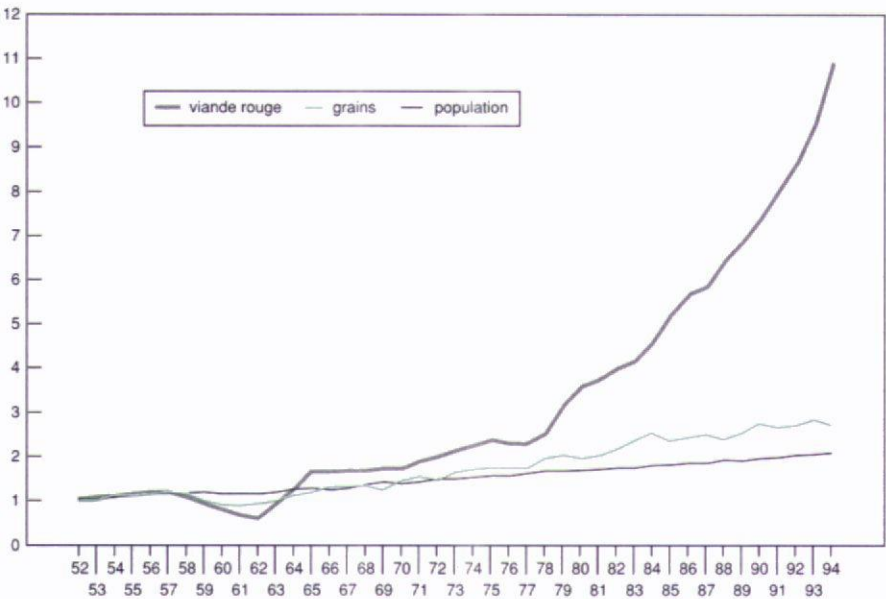
Source : Zhongguo Tongji Nianjian, 1996.

Tableau 25 : Commerce international des grains

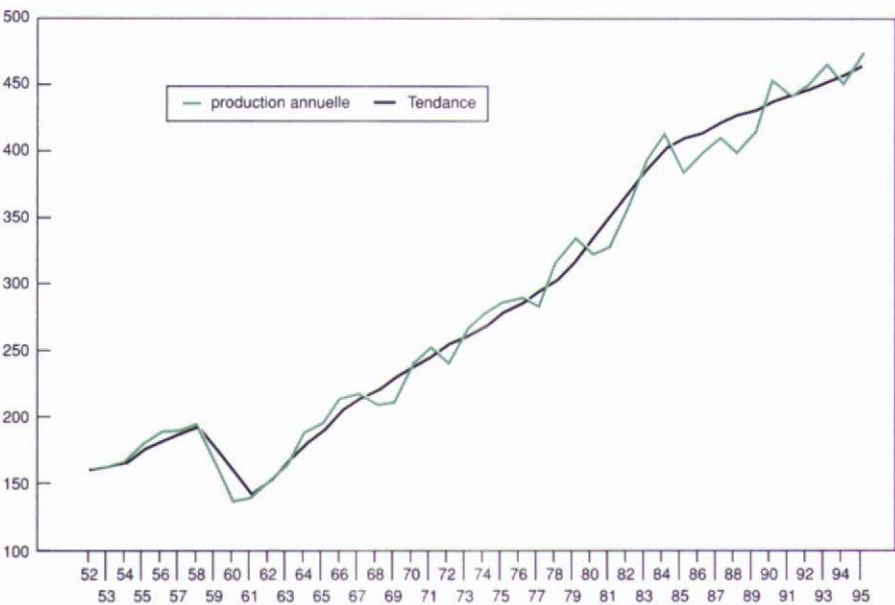
IMPORTATIONS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Grains (millions de t.)	6,0	7,4	16,0	15,2	16,6	13,7	13,4	11,5	7,3	9,2	20,4
dont											
blé	5,4	6,1	13,2	14,6	14,9	12,5	12,4	10,6	6,4	7,2	11,6
maïs	0,1	0,6	1,5	0,1	0,1	0,4	–	–	–	–	5,2
autres grains grossiers	0,3	0,4	0,8	0,2	0,6	0,8	0,9	0,8	0,8	1,5	2,0
riz	0,2	0,3	0,5	0,3	1,0	–	0,1	0,1	0,1	0,5	1,6
Graines de soja (1 000 t.)	1	291	273	152	1	1	1	121	99	52	294
EXPORTATIONS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Grains (millions de t.)	8,2	8,1	5,7	5,7	5,3	4,9	9,8	13,0	15,0	12,6	0,6
dont											
blé	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
maïs	6,3	5,7	3,8	3,5	3,5	2,9	7,8	10,3	11,1	8,7	0,1
autres grains grossiers	0,8	1,4	0,8	1,5	1,5	1,7	1,3	1,7	2,5	2,4	0,5
riz	1,0	1,0	1,0	0,7	0,3	0,3	0,7	1,0	1,4	1,5	0,1
Graines de soja (1 000 t.)	1 140	1 370	1 710	1 480	1 250	940	1 110	660	370	830	380
Tourteaux de soja (1 000 t.)	–	–	2 300	1 650	1 715	2 170	2 190	1 100	360	1 150	900
SOLDE	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Grains (millions de t.)	2,2	0,6	– 10,3	– 9,5	– 11,3	– 8,8	– 3,7	1,5	7,7	3,4	– 19,8
dont											
blé	– 5,4	– 6,1	– 13,2	– 14,5	– 14,9	– 12,5	– 12,4	– 10,6	– 6,4	– 7,2	– 11,6
maïs	6,2	5,1	2,3	3,4	3,4	2,5	7,8	10,3	11,1	8,7	– 5,1
autres grains grossiers	0,5	1,0	–	1,3	0,9	0,9	0,3	0,9	1,7	0,9	– 1,5
riz	0,8	0,6	0,5	0,4	– 0,7	0,3	0,6	0,9	1,3	1,0	– 1,6
Graines de soja (1 000 t.)	1 139	1 079	1 437	1 328	1 249	939	1 109	539	270	778	86

Sources : 1985 à 1994 = *Zhongguo Tongji Nianjian*, 1986 à 1995 ; 1995 = *China Customs Statistics*, 12/1995.

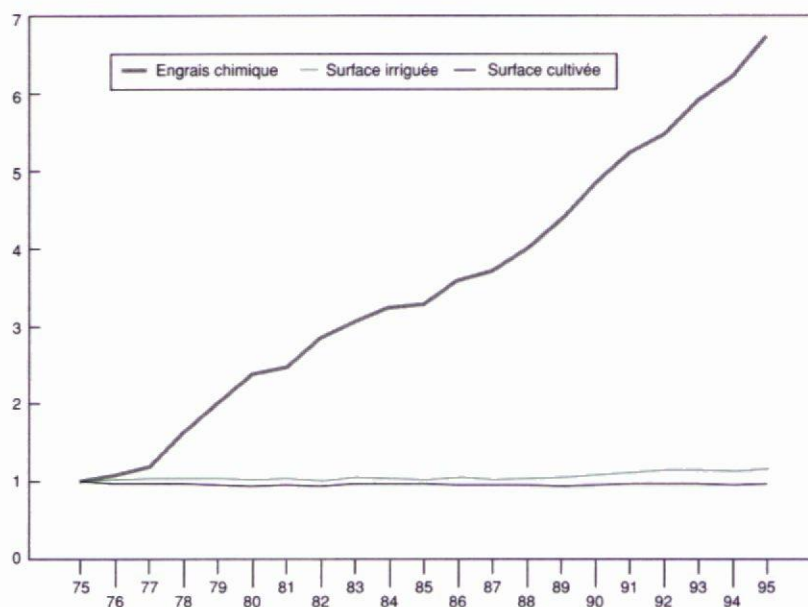
Graphique 1 : Population, grains et viande, 1952-1954
(1952 = index 1)



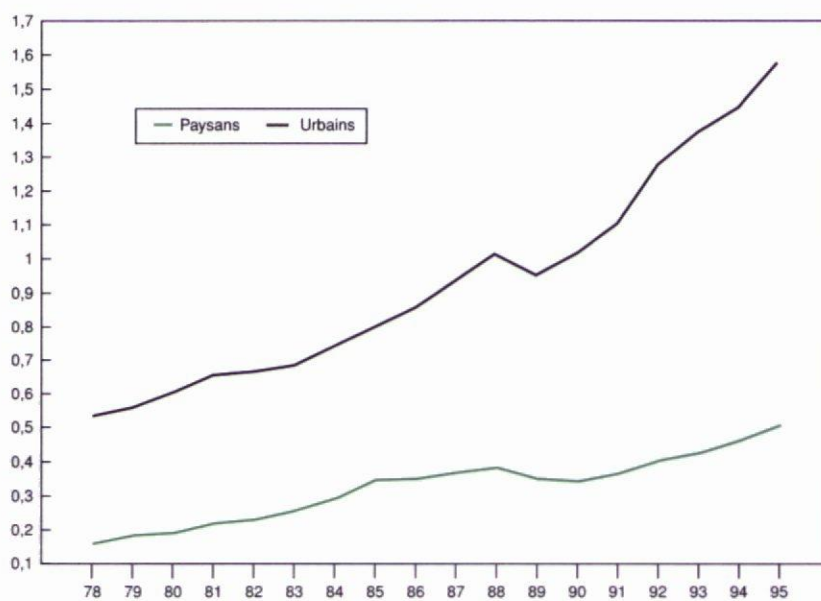
Graphique 2 : Production de grains, 1952-1995
(million de tonnes)



Graphique 3 : Surface cultivée, irrigation, engrais
(1975 = indice 1)



Graphique 4 : Budgets paysans et urbains
(yuans constants *per capita* 1985)



SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, ÉTATS ET MARCHÉS INTERNATIONAUX

par Thierry Giordano, agro-économiste

Yannick Jadot, économiste

Laurence Tubiana, économiste et chargée de recherche à l'INRA

Benoît Vergriette, agro-économiste

SOLAGRAL

RÉSUMÉ

La question alimentaire s'est longtemps résumée à une seule interrogation : comment accroître la production mondiale pour satisfaire la demande globale ? L'agriculture a su, jusqu'à présent, répondre à la croissance de la demande. Néanmoins, la sécurité alimentaire de chaque individu est loin d'être assurée : l'accès de chacun à l'alimentation et la régularité de cet approvisionnement sont aujourd'hui au centre du débat. Ainsi abordée, la question alimentaire concerne prioritairement les populations les plus pauvres dans les pays développés comme en développement, pour lesquelles l'accès aux ressources est extrêmement difficile.

Dans un tel contexte, les États se doivent d'intervenir afin de favoriser le développement du secteur agricole. Le recours aux marchés internationaux est aussi une manière d'assurer l'approvisionnement des populations. Toutefois, leur instabilité rend difficile toute définition de politique agricole, tant pour les gouvernements que pour les producteurs. Les mesures de libéralisation des échanges et de dérégulation des économies engagées dès les années 80 pour les pays en développement, et les accords de Marrakech, ne semblent pas en mesure de stabiliser les marchés. Ainsi, parce que les marchés ne peuvent résoudre seuls la question alimentaire, une nouvelle relation entre marchés et États est à définir. Le sommet mondial sur l'alimentation (Rome, 1996) a montré la préoccupation de la communauté internationale, même si des mesures concrètes de lutte contre la faim et la pauvreté se font attendre.

Parce que la sécurité alimentaire bénéficie à l'ensemble de la société, elle dépend de la responsabilité collective. Parce que chaque situation d'insécurité alimentaire comporte sa spécificité propre, il convient d'affiner les moyens de diagnostic et d'action. Ce sont des éléments qu'il faut prendre en compte aujourd'hui pour définir des politiques de sécurité alimentaire claires et adaptées à la diversité des situations rencontrées.

ABSTRACT

During several decades, food security concerned only the ability of agriculture to cope with global demand. Up to now, agriculture has fulfilled this hopes. Nevertheless, food insecurity still exists and the discussion has moved toward the question of people access to staplefood. This issue involves specially the poorest part of population. In this context, States have to implement policies so as to develop agriculture in LDCs. In addition, world trade carries on providing part of developping countries food supply. The volatility encountered on international markets makes difficult any agricultural policy definition either by governments or producers. Trade liberalization does not seem able to guaranty price stability. Because markets could not be the solution to food security issues, a new relationship between States and markets has to be designed. The World Food Conference (Rome 1996) showed the willingness of the international community even if no real measure was proposed. Because food security benefits societies as a whole, it depends on collective action. Because each food insecurity situation is specific, diagnostic and means of action have to be specifically designed. These issues have to be taken in account so as to implement food security policies according to each crisis situation.

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE : LE DÉBAT EST RELANCÉ

La question alimentaire fait périodiquement la une de l'actualité à la suite d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé. Aujourd'hui, près de 800 millions d'individus souffrent encore de sous-nutrition¹. La question alimentaire n'est pas récente : déjà Malthus à la fin du XVIII^e siècle s'interrogeait sur la capacité de l'agriculture à nourrir les hommes. Mais, c'est au début des années 30 qu'elle prend une dimension internationale, avec la dénonciation du paradoxe faim-abondance. Évincée par la guerre, cette question ressurgit dès 1945 et conduit à la création de la FAO².

Au cours des années 1960-70, l'élaboration de stratégies alimentaires clairement définies — centrées en général sur l'autosuffisance — fait « déjà » partie des éléments prioritaires des politiques économiques nationales d'indépendance et de développement des pays dits sous-développés. Les interventions publiques de contrôle et d'encadrement du marché deviennent les instruments incontournables de la sécurité alimentaire : contrôle des prix, soutien des revenus agricoles, création d'offices publics de commercialisation et de stockage des produits agricoles, contrôle aux frontières... Ces politiques bénéficient d'une légitimité peu contestée. Cependant dans la plupart des pays en développement, leur efficacité se révèle souvent faible, voire négative. De nombreux États poursuivent des objectifs difficilement compatibles : garantir des prix élevés aux producteurs agricoles et vendre à bas prix aux consommateurs urbains. Ces stratégies engendrent des déficits budgétaires rapidement insupportables.

Dès le début des années 80, l'érosion des positions étatistes dans les pays en développement pour des raisons internes (déficits budgétaires et banqueroute des offices céréaliers) et externes (orientations des programmes d'ajustement structurel notamment) inverse la situation : le marché s'impose face à un État chaque jour plus affaibli. Dans la perspective de la réorganisation des économies par la dérégulation, l'ajustement structurel et l'internationalisation, la question de la sécurité alimentaire disparaît quasiment et avec elle, pour partie, les stratégies d'autosuffisance. Face à la réduction des possibilités d'action des États, le marché apparaît désormais comme le plus à même d'accomplir l'ajustement de l'offre et de la demande. La question alimentaire doit se résoudre par l'allocation optimale des ressources et par la liberté redonnée aux acteurs sur les marchés. La sous-alimentation liée à la pauvreté devient un problème résiduel devant se résoudre par la croissance.

Un bilan global favorable et des perspectives encourageantes

À l'échelle mondiale, la situation alimentaire s'améliore

Publiée par la FAO en 1946, la première enquête mondiale sur l'alimentation utilise les données recueillies avant-guerre pour 70 pays représentant 90 % de la population mondiale. Elle évalue les disponibilités alimentaires *per capita* à

1. Elle correspond à un apport quotidien inférieur à 2 400 calories et comportant moins de 20 grammes de protéines animales.

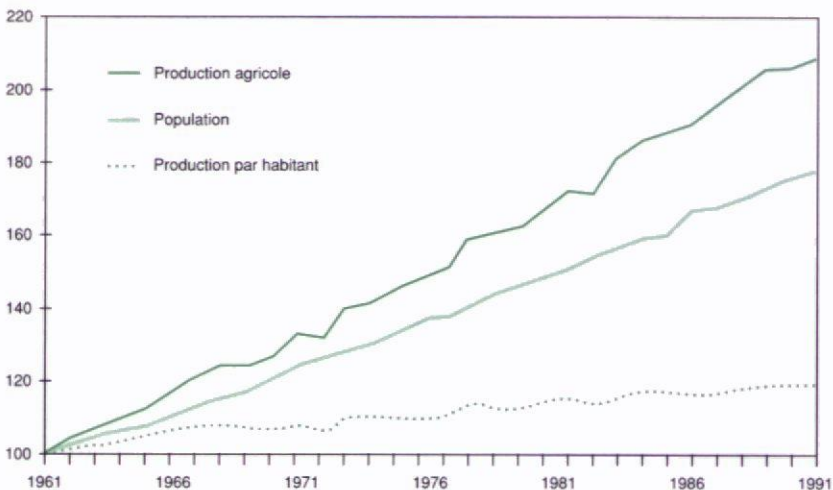
2. Organisation des Nations unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (Food and Agricultural Organization).

2 250 calories par jour. La seconde enquête, publiée en 1952, montre une réduction considérable des disponibilités à l'issue de la Seconde Guerre mondiale. Des améliorations sensibles seront ensuite enregistrées, d'abord dans les pays industrialisés, puis dans les pays en développement. Aujourd'hui, les disponibilités alimentaires par habitant sont d'environ 2 700 calories par jour, contre 2 300 au début des années 60.

Les résultats positifs basés sur l'estimation de l'offre alimentaire mondiale ne sont pas contredits par l'étude de l'accès des individus à l'alimentation. Le nombre de personnes en situation de sous-nutrition chronique dans le monde est en baisse depuis trente ans, avec environ 780 millions de personnes aujourd'hui, contre 950 millions à la fin des années 60. Ramenés à la population totale, ces chiffres montrent mieux l'ampleur des progrès réalisés : pour les seuls pays en développement, quelque 36 % de la population étaient en situation de sous-nutrition chronique au cours de la période 1969/71. En 1988/90, cette proportion « n'est plus que » de 20 %.

Cette évolution souligne la capacité de l'agriculture à faire face jusqu'à présent à l'accroissement de la demande alimentaire (Graphique 1). Malgré les progrès enregistrés, l'offre demeure une préoccupation pour les années à venir. D'une part, la population mondiale continue d'augmenter rapidement. D'autre part, le taux d'accroissement de la production agricole n'est plus aussi soutenu qu'au cours des années 70/80 et les capacités productives de l'agriculture sont mises en doute par les menaces qui pèsent sur l'environnement et les ressources non renouvelables (particulièrement l'eau).

Graphique 1 : Évolution de la production et de la population depuis 1961
(Indice 100 = 1961)



Source : FAO.

Les perspectives à l'horizon 2010

Entre 1993 et 1995, trois études³ ont été conduites par la FAO, l'IFPRI⁴ et la Banque mondiale, afin d'établir des scénarios d'évolution de la situation alimentaire mondiale à l'horizon 2010 (Tableau 1). Face à la croissance de la population,

Tableau 1 : Éléments de comparaison des différentes études prospectives

	Approche du problème	Principaux résultats	Enjeux/Recommandations
Banque mondiale	Approche par le marché international des céréales. (Étude sur 15 pays et 9 régions).	La croissance de la population mondiale ralentit. Les besoins augmentent moins rapidement et la production de céréales reste globalement suffisante.	Les déficits nationaux peuvent être comblés par l'échange international. L'aide alimentaire reste nécessaire pour des pays déficitaires non solvables, dont le défi est la relance de leur propre croissance économique.
IFPRI	Privilégie les aspects techniques et le coût des investissements. (Étude sur 33 régions et 14 produits).	L'accroissement de la production permet de faire face à la croissance démographique, mais ce résultat repose sur des hypothèses optimistes quant à l'évolution des rendements.	Les instances internationales doivent maintenir, voire renforcer leur effort de financement de la recherche agricole internationale et d'aide au développement rural. Les disparités locales doivent être prises en compte dans la définition de politiques nationales ciblées. Ces dernières doivent notamment favoriser l'accès à l'alimentation et aux moyens de production pour les groupes défavorisés.
FAO	Importance accordée aux productions locales. (Étude sur 127 pays et 52 produits).	L'offre alimentaire devrait être globalement suffisante en 2010, mais il est nécessaire d'affiner l'analyse au niveau local pour vérifier le respect des normes de sécurité alimentaire et l'impact de la croissance de la production sur l'environnement.	Il est important que les pays souffrant de sous-nutrition fassent avant tout appel à leur propre production pour résoudre leurs déficits, car l'agriculture tient aussi une place cruciale dans leur croissance économique. Les efforts doivent se concentrer davantage sur des solutions technologiques adaptées aux pays à petit potentiel que sur de nouvelles révolutions technologiques.

Source : *Courrier de la planète*, n° 36, 1996.

3. Alexandratos N., *World agriculture toward 2010 : an FAO study*, FAO, Rome, 1995.
Voir aussi Agcaoili M. et Rosegrant M., *Global and regional food supply, demand and trade prospects to 2010*, in Islam N. *Population and food in the early twenty-first century*. IFPRI, Washington D.C., 1995.
Voir également Mitchell D. et Ingco M., *The World food outlook*, World Bank, Washington D.C., 1993.
4. Institut international de Recherche sur les Politiques alimentaires (International Food Policy Research Institut).

donc de la demande, les résultats globaux de ces perspectives restent optimistes, même si l'accroissement de la production agricole prévu est fondé sur des hypothèses incertaines. Les trois études situent le niveau de l'offre mondiale de céréales pour 2010 entre 2,3 et 2,4 milliards de tonnes, contre 1,7 milliard actuellement. Les pays en développement, qui concentrent à eux seuls environ 60 % de la demande mondiale, devraient importer entre 160 et 210 millions de tonnes de céréales, en 2010, contre 90 aujourd'hui. À l'inverse, les pays développés continueraient d'accroître leur excédent céréalier : il passerait de 130 millions de tonnes actuellement à 160, voire 190 millions. Un accroissement des volumes d'échanges internationaux de produits agricoles est par conséquent indispensable pour assurer l'ajustement de l'offre et de la demande.

Mais des inquiétudes persistent

Les disparités régionales sont importantes

Si l'évolution globale des disponibilités alimentaires au cours des dernières décennies et les perspectives mondiales pour les années à venir semblent plutôt satisfaisantes, les analyses régionales donnent des résultats beaucoup plus contrastés (Graphique 2).

• *En Afrique*

La situation est préoccupante ; la crise économique et la multiplication des conflits sont à l'origine d'une forte insécurité alimentaire. Alors que la population mondiale en situation de sous-nutrition chronique diminue depuis la fin des années 60, le nombre de personnes souffrant de sous-alimentation en Afrique subsaharienne a presque doublé en 20 ans, passant de 94 millions en 1970, à 175 en 1990. On estime que ce chiffre augmentera de 70 % d'ici 2010, pour atteindre 296 millions de personnes⁵ (soit 32 % de la population de la région). Le déficit alimentaire de ce continent devrait continuer à s'accroître, alors que des difficultés économiques persistantes réduiront sa capacité d'importation.

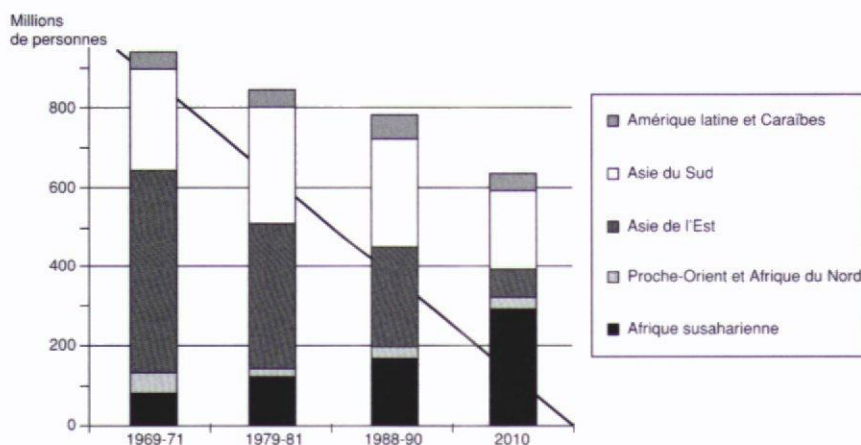
• *En Asie*

Les pays du Sud qui concentrent la majorité des pauvres, connaissent de grandes difficultés comblées en partie par l'aide alimentaire et ceci malgré les progrès de l'agriculture et l'augmentation du taux d'autosuffisance. C'est le cas du Bangladesh, de certaines régions de l'Inde et du Pakistan. Les réformes agricoles et la Révolution Verte ont permis aux pays du Sud-Est asiatique d'améliorer substantiellement leur situation alimentaire. Mais pour d'autres comme la Chine, le déficit alimentaire déjà important est en augmentation. Ainsi l'IFPRI et la FAO soulignent l'accroissement du déficit céréalier chinois qui devrait s'élever à 40, voire 50 millions de tonnes en 2010. Néanmoins, ces pays devraient pouvoir s'approvisionner sur les marchés internationaux grâce à la croissance rapide de leur économie.

5. Alexandratos N., 1995, *op. cit.*

Cette augmentation de la demande solvable inquiète quant à la capacité à y répondre et aux tensions qu'elle engendrerait sur les marchés internationaux.

Graphique 2 : Sous-nutrition chronique dans les pays en développement



Source : Alexandratos N., 1995.

• En Amérique latine et aux Caraïbes

La malnutrition touche près de 60 millions de personnes, soit un peu plus qu'il y a vingt ans. Au Brésil, pourtant gros producteur agricole et agro-exportateur net, 30 millions de personnes ont une ration calorique insuffisante. Du strict point de vue de la disponibilité alimentaire au niveau national, seuls la Bolivie et Haïti sont en réelle difficulté, et dans une moindre mesure le Pérou.

• L'ex-URSS (Communauté des États Indépendants, CEI) et les pays d'Europe centrale et orientale (PECO)

Les études prospectives prévoient une amélioration de la situation agricole et alimentaire, après la crise déclenchée par l'effondrement du bloc communiste. La Commission européenne estime que le solde du commerce céréaliier des PECO avec les pays tiers devrait être d'environ + 6,1 millions de tonnes en l'an 2000, contre - 2,8 millions de tonnes en 1989. La production de la CEI devrait aussi s'améliorer considérablement, même si les incertitudes sont plus grandes quant à la manière dont s'effectuera la transition économique et politique. La croissance économique et la libéralisation du secteur agricole seront des facteurs déterminants de l'évolution de la situation alimentaire de ces régions. La crise économique a engendré la paupérisation d'une partie importante de la population. La capacité d'accès à l'alimentation s'en trouve réduite.

• Les Pays occidentaux

Si la production agricole des pays occidentaux reste toujours très excédentaire, la sécurité alimentaire n'est pas pour autant assurée dans les pays d'Europe occidentale

ou d'Amérique du Nord. Le développement des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale compromet l'accès d'une part croissante de la population à une alimentation quantitativement et qualitativement suffisante. En France, on estime que 2 millions de personnes ont recours plus ou moins régulièrement à l'aide alimentaire. De même, en 1994 aux États-Unis, les programmes d'aide alimentaire concernaient 26,5 millions de citoyens américains, soit 10 % de la population.

La nature des crises alimentaires a changé

Les famines liées aux catastrophes naturelles sont en voie de disparition. Inondations et sécheresse sont à présent prévisibles, notamment grâce à la mise en place de systèmes d'alerte précoces utilisant les prévisions météorologiques, les clichés satellites, le suivi et l'estimation des récoltes... Des mesures préventives peuvent être prises pour assurer l'approvisionnement alimentaire des populations touchées, avant que la crise ne se déclenche. Les États demandeurs savent les mobiliser. Quant aux catastrophes imprévisibles (tremblement de terre par exemple), là encore, la solidarité internationale permet de les gérer. Si les famines climatiques sont rares, elles ont laissé place à des crises alimentaires entretenues par les autorités locales ou les groupes constitués, à des fins diverses : répression contre des minorités ethniques ou religieuses (en Allemagne pendant la Seconde Guerre mondiale et plus récemment dans l'ex-Yougoslavie), des opposants au régime (les Tibétains en Chine, les populations d'origine somalienne dans le nord du Kenya), des régimes politiques (blocus contre l'Irak, Cuba)... Ainsi, les guerres — civiles ou conventionnelles — sont devenues la première cause des crises alimentaires (Encadré 1).

Encadré 1 : Mécanismes et chronologie des crises alimentaires

Développement de l'action humanitaire, rapidité des communications : depuis deux décennies, la connaissance de la situation alimentaire dans le monde s'est beaucoup améliorée. La multiplication des crises depuis les années 80 telle que la présente cette chronologie ne témoigne donc pas d'une dégradation de la sécurité alimentaire, mais d'un meilleur accès à l'information. Certaines régions, en particulier la Chine, demeurent toutefois fermées aux observateurs extérieurs.

Les accidents climatiques ne sont plus la première cause des crises

Depuis plusieurs décennies, les systèmes d'observation par satellite et les relevés terrestres dans les zones de production permettent de prévoir les déficits pluviométriques (ou certaines inondations), longtemps principaux responsables des crises alimentaires. Des réseaux de transport assez performants permettent d'acheminer les secours nécessaires dans des régions auparavant très isolées. C'est essentiellement grâce à l'efficacité des moyens de transport et de communication et à la constitution de stocks de sécurité que l'Inde n'a plus connu de famine depuis 1943. Désormais, un accident climatique ne se transforme en désastre humain que si les

autorités ne donnent pas l'alerte à temps, ignorent délibérément la situation, détournent l'aide alimentaire ou empêchent les populations menacées de migrer à la recherche de nourriture. En 1984, le Kenya a connu une grave sécheresse qui ne s'est pas transformée en crise alimentaire : le gouvernement a réagi efficacement, importé et distribué des vivres à l'ensemble de la population. En 1992, en revanche, la sécheresse qu'a traversée le Nord-Est du pays n'a pas été prévenue à temps et a provoqué une crise grave : mépris des pasteurs somalis qui vivent dans cette région, priorité accordée à la population de Nairobi et aux ethnies importantes sur le plan politique, crise économique et reconnaissance tardive de la crise sur le plan officiel.

Malnutrition, crise alimentaire, famine

Une crise alimentaire désigne une diminution brutale des disponibilités alimentaires pour toute une population. Dans les cas extrêmes, elle provoque une situation de famine, avec une augmentation soudaine de la mortalité. La malnutrition chronique, elle, résulte d'un déséquilibre alimentaire structurel qui touche les groupes sociaux les plus démunis. Depuis le pic des années 1957-1963 (800 millions), le nombre de personnes en situation de véritable famine a régulièrement décliné : 264 millions en 1978-1984, entre 15 à 35 millions aujourd'hui. Le nombre des mal-nourris, lui, baisse beaucoup plus lentement.

Principal responsable : la guerre

Les crises alimentaires sont presque toujours liées à des conflits armés, civils ou internationaux. Mais différents engrenages conduisent de la guerre à la pénurie ou à la famine.

La faim, conséquence d'un conflit armé

Le conflit désorganise les circuits de production et d'échange. L'armée accapare les récoltes pour se nourrir, les agriculteurs n'ont plus de grain à semer. Beaucoup prennent la fuite par peur des violences, le nombre des réfugiés sans ressources grossit. Seuls ceux qui peuvent quitter les zones de conflit ou gagner les camps de réfugiés installés par l'aide internationale échappent à la faim.

Installation d'une économie de prédation

Les armées ou milices en conflit vivent de la guerre, qu'elles entretiennent à dessein. L'aide alimentaire est totalement impuissante, elle est immédiatement détournée par les militaires pour être soit consommée, soit exportée. Le conflit somalien de 1991-1993 est un exemple typique d'économie de prédation. Les factions ont procédé à un pillage systématique du pays. Dans les villes, les installations électriques, les matériaux de construction, les équipements industriels, les câbles téléphoniques, en bref tout ce qui peut être revendu, a été pillé et exporté au Kenya, au Soudan et en Arabie Saoudite. Dans les campagnes, les milices se sont d'abord intéressées au bétail, aux pompes et aux bijoux, puis, une fois ces biens épuisés, aux vêtements et aux objets ménagers usuels.

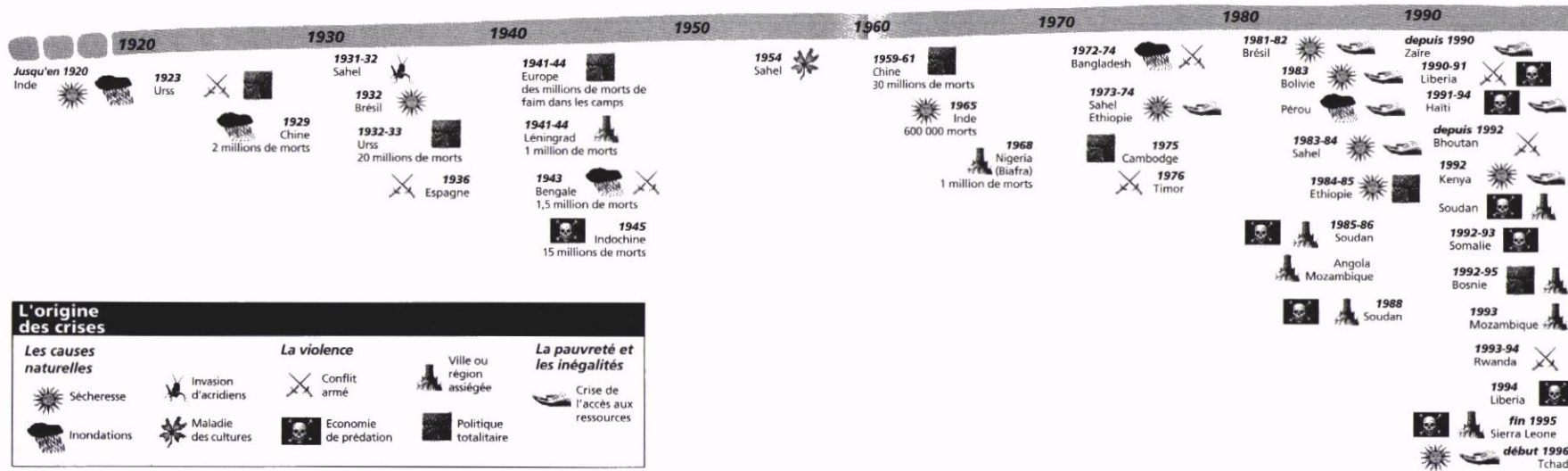
La faim, arme de guerre

La famine a très souvent été utilisée à des fins militaires. Les stratèges comptent alors sur l'épuisement de la population pour obtenir la victoire. Du siège de Troie à celui de Leningrad en 1941-1944 ou de Sarajevo en 1992-1995, les exemples de villes assiégées abondent. Au Nigeria, lors de la guerre civile de 1967-1970, l'armée fédérale a répondu à la rébellion biafraise en organisant le blocus de la zone contrôlée par les sécessionnistes. Aucun avion n'était autorisé à survoler la région, même ceux transportant l'aide alimentaire.

Les conséquences de politiques totalitaires

Un autre type de crise alimentaire concerne les crises orchestrées par un pouvoir politique extrémiste. Des millions de personnes, considérées comme des coupables, des ennemis du pouvoir, sont sacrifiées à des conceptions de classe ou de race. Les pays

La faim au XX^e siècle



communistes ont ainsi provoqué des crises alimentaires meurtrières : collectivisation de l'agriculture en Union Soviétique en 1932, « Grand Bond en Avant » chinois de 1959-1961, famine cambodgienne de 1975, après l'arrivée des Khmers rouges. L'Allemagne nazie a planifié la mort par épuisement de plusieurs millions de Juifs, de Gitans et de malades mentaux.

La faim, une crise de l'accès aux ressources

La faim est également la conséquence de situations d'extrême pauvreté. Surpopulation de terroirs, accès limité aux facteurs de production (terres arables, pâturages, eau, crédit, etc.), dégradation des conditions agro-écologiques, bidonvilles, contribuent à la création de poches de pauvreté où la malnutrition est endémique. On peut alors parler de crise alimentaire structurelle.

Ces situations sont génératrices d'affrontements qui peuvent conduire à des désastres d'autant plus grands que les populations concernées sont appauvries et nombreuses. Les politiques économiques de développement, de répartition du revenu, d'intégration économique et sociale sont, avec l'aide alimentaire ponctuelle, les principaux moyens à employer pour minimiser la détresse et le danger d'explosion.

À l'inverse, après les phases de conflits, la « fixation » de populations déplacées dans des espaces instables, la destruction des infrastructures, etc., peuvent également soumettre des groupes entiers à l'insécurité alimentaire.

Nouvelle géographie des crises alimentaires

Depuis les années 60, la géographie des crises alimentaires est en pleine évolution. L'Asie, notamment l'Asie des moussons, qui connaissait autrefois de terribles famines, est désormais épargnée (à l'exception du Bangladesh et de certaines régions de l'Inde et du Pakistan). En revanche, la situation de l'Afrique demeure inquiétante. Outre des phénomènes de pauvreté persistante, les crises se sont multipliées dans de nombreux pays (Liberia, Soudan, Afghanistan, Salvador, Haïti, ...).

Enfin, les pays développés ne sont plus épargnés par ces phénomènes, qui avaient quasiment disparu pendant les « Trente Glorieuses ». Privées d'accès au marché du travail, des populations de plus en plus nombreuses vivent en situation de sous-nutrition permanente.

Évolution du concept de sécurité alimentaire : la prise en compte de la demande

Depuis sa création officielle lors de la Conférence mondiale sur l'alimentation de 1974, le concept de sécurité alimentaire s'est développé et affiné : d'abord axée sur la question malthusienne de l'offre — la terre peut-elle nourrir la population mondiale? —, la réflexion sur la sécurité alimentaire s'est progressivement déplacée avec l'amélioration de la situation agricole, pour prendre en compte les dimensions économiques et surtout sociales de la question. L'objectif est non seulement d'assurer une disponibilité alimentaire globale répondant à l'ensemble des besoins mondiaux, mais également de fournir à chacun une nourriture satisfaisante. En 1986, la Banque mondiale définit la sécurité alimentaire comme « l'accès

à tout moment pour chaque individu à une nourriture quantitativement et qualitativement suffisante pour mener une vie saine et active».

Cette définition identifie trois conditions comme indispensables pour que la sécurité alimentaire de tous soit assurée :

1) Une production alimentaire quantitativement et qualitativement suffisante pour couvrir les besoins de l'ensemble de la population. L'accent est mis sur les caractéristiques d'une ration nutritionnelle équilibrée, c'est-à-dire d'une alimentation satisfaisant les besoins physiologiques humains (besoins de croissance et d'entretien du corps et besoins énergétiques nécessaires aux activités quotidiennes) et n'entraînant par ailleurs aucun trouble pathologique. Nous ne reviendrons pas ici sur les besoins nutritionnels et les carences consécutives à un déséquilibre alimentaire. Les produits alimentaires disponibles doivent également prendre en compte la dimension culturelle de l'alimentation, et notamment être conformes aux habitudes alimentaires ;

2) La régularité de l'accès à une alimentation saine et équilibrée. Des circuits de distribution de la production doivent permettre de relier physiquement les lieux de production aux lieux de consommation. Les infrastructures doivent être présentes et entretenues pour permettre l'acheminement de la production : réseaux routiers, ferroviaires... sans que pour autant les coûts de transport soient prohibitifs et entravent la circulation et la commercialisation des marchandises ;

3) La sécurité alimentaire ne concerne pas seulement les disponibilités globales mais aussi la capacité pour chaque individu d'accéder à la nourriture, c'est-à-dire la production pour l'autoconsommation et/ou un pouvoir d'achat suffisant lorsque la distribution se fait suivant des modalités marchandes. Cette question des moyens d'accès à l'alimentation devient alors l'enjeu principal de la sécurité alimentaire à côté de l'adéquation entre croissance de la production et croissance démographique. Cette prise en compte de la demande dans la définition même de la sécurité alimentaire montre l'importance à accorder à la lutte contre la pauvreté, d'autant que cette insuffisance de la demande solvable décourage la production.

Des constats qui soulèvent de nouvelles interrogations

Ces constatations sont à l'origine du renouveau du débat sur la sécurité alimentaire. À l'échelle internationale, il convient d'approvisionner les régions structurellement déficitaires tout en favorisant leur développement. Les marchés internationaux sont donc amenés à jouer un rôle prépondérant dans la répartition des ressources face à l'accroissement prévisible des échanges mondiaux de produits agricoles. Si l'accroissement des échanges est facteur de prospérité collective, la seule loi du marché ne peut suffire à garantir la sécurité alimentaire. L'affrontement entre les partisans de l'autosuffisance alimentaire et de l'intervention publique, et les tenants du libre-échange semblent changer de nature. Comment les États peuvent-ils mettre en place des politiques agricoles et alimentaires efficaces et compatibles avec la libéralisation des échanges et leur désengagement du secteur agricole ? Comment assurer un meilleur approvisionnement des pays déficitaires à partir de marchés internationaux structurellement instables ? L'avenir de ces pays ne dépend-il pas des mesures de politique de

commercialisation des produits agricoles et d'aide au développement engagées par les pays exportateurs? Comment, dans ces conditions, garantir l'accès à l'alimentation des plus défavorisés?

Inclure dans la problématique de la sécurité alimentaire la pauvreté révèle la complexité du problème. En effet, la pauvreté va de pair avec d'autres difficultés : malnutrition⁶ mais également maladie et manque d'instruction. Ces quatre éléments se renforcent mutuellement dans un cercle vicieux : l'insécurité économique crée une insécurité alimentaire, une mauvaise santé et l'impossibilité pour les enfants de poursuivre une scolarité normale. À leur tour, ces fléaux conduisent à un sous-développement du potentiel humain qui alimente le processus de paupérisation. La sous-nutrition et la malnutrition limitent les capacités intellectuelles et physiques des enfants (déficits en iode et en vitamine A notamment), accroissent les risques de santé et donc les dépenses non productives et réduisent la productivité des adultes⁷ : un individu faible car mal nourri rencontre des difficultés à trouver un travail et reste donc faible. À l'inverse, le développement humain favorise la croissance qui, à son tour, renforce le développement humain, cette fois dans un cercle vertueux. La croissance économique se traduit par un accroissement au niveau global des biens matériels, donc alimentaires, et des capacités de financement des secteurs sociaux. Elle est par conséquent indispensable à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration de la sécurité alimentaire, notamment dans les pays pauvres (Encadré 2).

Si la corrélation semble forte entre revenu, pauvreté et insécurité alimentaire, les relations entre ces variables ne sont pas mécaniques. L'impact de la croissance économique nationale sur le bien-être des individus dépend en fait de la répartition des richesses dans la société. Le choix du type de croissance devient primordial.

6. La malnutrition est définie comme l'état pathologique résultant de l'absence ou de la part excessive dans l'alimentation d'un ou plusieurs nutriments essentiels. Dans le cas d'un déficit, on parle de sous-nutrition.

7. Des études réalisées auprès d'agriculteurs en Sierra Leone, d'ouvriers dans les plantations de canne à sucre au Guatemala ou construisant des routes au Kenya, ont montré qu'une augmentation de l'apport en calories peut accroître la productivité du travail de 47 %, PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, Économica, Paris, 1996.

Encadré 2 : Quelques repères sur la pauvreté

En 1993, le PIB mondial atteint 23 000 milliards de dollars dont 18 000 milliards pour les pays industrialisés, et 5 000 pour les pays en développement où vivent 80 % de la population mondiale. Entre 1970 et 1985, le PNB mondial a augmenté de 40 %, mais le nombre de pauvres s'est accru de 17 %. Quelque 200 millions de personnes ont vu leur revenu (par habitant) diminuer entre 1965 et 1980. Entre 1980 et 1993, cela a été le cas pour plus d'un milliard d'individus. De 1960 à 1991, la part des revenus des 20 % les plus riches est passée de 75 à 85 % du revenu mondial, alors que la part des 20 % les plus pauvres reculait de 2,3 à 1,4 %⁸. Le rapport entre les revenus des 20 % les plus riches et ceux des 20 % les plus pauvres qui était initialement de 30/1, a ainsi atteint 61/1. Au niveau national, ce rapport est de 5 en Indonésie et de 7 au Maroc, de 9 au Royaume-Uni, de 10 aux États-Unis, de 30 au Guatemala et au Panama et de 32 au Brésil⁹.

Entre 1960 et 1993, le revenu réel par habitant dans les pays en développement a augmenté de 3,5 % par an en moyenne, mais plus de 1,1 milliard d'individus (dont 70 % de femmes) vivent dans la pauvreté (moins de 1 dollar américain par jour et par personne¹⁰), c'est-à-dire n'ayant pas les moyens de satisfaire des besoins minimaux : alimentation, logement, éducation, santé. En dépit de l'augmentation de la pauvreté dans les pays développés, la plupart des pauvres vivent dans les pays en développement. Deux régions en concentrent plus des deux tiers, l'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne. Là, la pauvreté reste un phénomène à 80 % rural. Mais il faut compter avec les changements rapides de la répartition spatiale de la population. Ainsi, alors que les villes abritaient 44 % de la population mondiale en 1993, elles devraient en absorber plus de 60 % en 2025. En Amérique latine par exemple, les villes concentraient en 1995, 75 % des 165 millions de pauvres que compte le continent sud-américain.

La pauvreté n'est pas un phénomène uniquement lié au sous-développement. Elle existe aussi, et de façon résurgente, dans les sociétés dites développées. Elle y est la traduction d'un processus d'exclusion — ou marginalisation — du système économique et social. Ainsi, en dépit de la croissance économique et du niveau de richesses, le taux de chômage dans les pays industrialisés dépasse 8 % de la population active (15 % pour les jeunes), plus de 100 millions de personnes vivent en deçà du seuil de pauvreté officiel¹¹ et le nombre des sans-domicile dépasse 5 millions. Les inégalités dans la répartition des richesses s'accroissent dans certains pays : aux États-Unis par exemple, entre 1975 et 1990, la part du patrimoine détenue par les 1 % les plus riches est passée de 20 à 36 %. Malgré la reprise de l'économie mondiale dans les années 90, le taux de chômage a augmenté dans pratiquement tous les pays, même dans ceux habituellement épargnés comme la Suède ou le Japon. Aux États-Unis, le taux de chômage est moins élevé — autour de 6 %¹². Mais la libéralisation du marché du travail, en grande partie à l'origine de ce taux modéré, a surtout accru la concurrence sur les emplois non ou peu qualifiés, augmentant leur nombre mais les rendant temporaires et à bas salaires.

8. La fortune des 358 individus les plus riches équivaut actuellement au revenu cumulé des 45 % d'habitants les plus pauvres de la planète, soit 2,3 milliards d'individus.

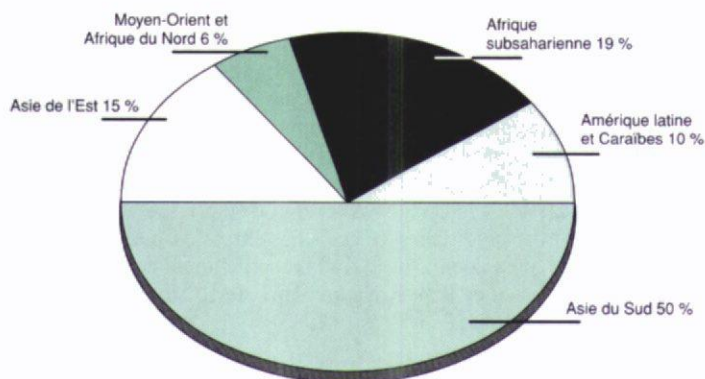
9. PNUD, 1996, *op. cit.*

10. Aux prix de 1985, en parité de pouvoir d'achat.

11. L'OCDE définit le seuil de pauvreté comme égal à la moitié du revenu individuel moyen d'un pays donné.

12. PNUD, 1996, *op. cit.*

Graphique 3 : Répartition des pauvres dans les pays en développement
(1990 = 1 133 millions)



Source : Banque mondiale, 1993.

En France, 3 millions de personnes sont en situation de pauvreté. Pour faire face à leur incapacité d'accéder à l'alimentation, faute de pouvoir d'achat, deux millions d'entre eux ont recours à l'aide alimentaire. Les vivres distribués par les associations caritatives proviennent principalement des industries agro-alimentaires et des stocks européens gérés dans le cadre de la PAC. Aux États-Unis en 1993, 15 % de la population vit sous le seuil de pauvreté (ce taux atteint plus de 30 % pour les communautés noires et hispaniques). La pauvreté s'accroît alors que les programmes d'aide alimentaire (« Food Stamp Programs ») stagnent et que les programmes d'aide sociale sont revus à la baisse. Quatre millions d'enfants de moins de 12 ans ont faim et près de 10 millions sont en situation d'insécurité alimentaire¹³.

13. Bread for the World Institut, *Hunger 1996 - Countries in crisis. Sixth annual report on the state of world hunger*, Silver Spring, USA, 1996.

LA QUESTION ALIMENTAIRE DEPUIS LES ANNÉES 30

La crise des années 30 : la faim dans l'abondance, une prise de conscience internationale

La question alimentaire a toujours été primordiale, quelles que soient les sociétés ou civilisations. Néanmoins, sa dimension internationale n'est réellement apparue que dans les années 30. Elle le doit, d'une part à la crise agricole qui prend rapidement

une envergure internationale. Cette dernière est la conséquence d'importants excédents dans les grands pays producteurs du Nord, d'une saturation des marchés mondiaux provoquant une chute des cours des céréales, et bien sûr de la Grande Dépression. D'autre part, le développement des connaissances et de l'information apporte des données sur les famines¹⁴ dans les régions dites « peu évoluées », de même que sur l'ampleur de la malnutrition au sein des pays industrialisés. La crise agricole et alimentaire oppose alors nutritionnistes plaçant pour un accroissement des disponibilités mondiales et économistes soutenant plutôt une réduction de la production. Les États exportateurs choisiront la seconde option en mettant en place des politiques de limitation de la production.

C'est dans ce contexte que le paradoxe entre abondance et faim est dénoncé devant la Société des Nations (SDN) par Stanley Bruce, ex-Premier ministre australien, et son conseiller, Franck Mc Dougall. Pour la première fois, l'idée de penser l'évolution de l'agriculture en fonction des besoins de l'alimentation est sérieusement émise¹⁵. Mais la Seconde Guerre mondiale mettra fin aux travaux de recherche et d'enquête sur l'alimentation mondiale. Néanmoins, la crise agricole et alimentaire des années 30 marquera fortement la réflexion sur la question alimentaire en imposant sa dimension « économie solvable » et modèlera largement les dispositifs mis en place à la fin de la Seconde Guerre mondiale.

L'après Seconde Guerre mondiale : les espoirs déçus d'une véritable coopération internationale sur l'alimentation

Dès 1941, le président des États-Unis, Franklin D. Roosevelt, met en œuvre le processus de restructuration institutionnelle internationale qui doit prendre naissance après la guerre : le système des Nations unies. Ce dernier a pour but d'assurer la paix, la justice sociale et économique dans le monde, et donc de supprimer les causes de famines et d'insécurité alimentaire chronique. L'objectif n'est plus d'écouler des excédents agricoles mais de s'attaquer au problème de la faim dans les pays sous-développés, pour des raisons humanitaires et pour la paix mondiale. La Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 y fait explicitement référence : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation [...] » (paragraphe 1, art. 25).

En 1943, le président Roosevelt lance la Conférence de *Hot Springs* pour trouver les moyens d'un « mariage heureux de l'alimentation et l'agriculture ». Le principal résultat sera la création à Québec en octobre 1945 d'une organisation internationale permanente : la FAO. L'objectif annoncé est de lutter contre la faiblesse du pouvoir d'achat et la faim, dans le but d'accroître les débouchés des

14. Le seuil de famine est déterminé par un apport quotidien inférieur à 1 500 calories et 5 grammes de protéines animales.

15. « C'est encore à la Société des Nations que le Comité d'Agriculture a pris conscience de ce que, sur un plan rationnel d'alimentation, on peut construire un plan rationnel d'agriculture et a proposé ce mariage de l'alimentation et l'agriculture... », Mayer A. in Cépède M. et Langellé M., *Économie alimentaire du globe - essai d'interprétation*, Librairie de Médecis, Paris, 1953.

produits agricoles et de fournir à tous un régime alimentaire approprié. Cette nouvelle institution s'inscrit donc dans la suite et l'esprit des travaux conduits par la SDN dans la mesure où les besoins, solvables et non solvables, doivent déterminer les politiques agricoles et alimentaires.

Toutefois, les limites de la FAO apparaissent immédiatement : son champ d'intervention reste largement technique et ne couvre ni les politiques agricoles des grands pays producteurs, ni l'organisation des marchés mondiaux. Les tentatives de réglementer les marchés agricoles pour en limiter l'instabilité, favorisant des niveaux de prix acceptables pour les producteurs et pour les consommateurs, dans le cadre d'une politique alimentaire mondiale, avortent : elles se heurtent à la souveraineté nationale des principaux États membres de la FAO en matière de politique agricole.

Les années 50 : l'aide alimentaire comme solution au paradoxe famines-excédents

Les premières années de cette décennie sont marquées par l'aboutissement des efforts consentis après-guerre dans l'agriculture : la production alimentaire mondiale atteint son niveau d'avant-guerre. L'accroissement de la production aux États-Unis engendre des excédents dont l'Europe en reconstruction profite : entre 1948 et 1952, près du tiers de l'aide accordée dans le cadre du Plan Marshall consiste en des produits agricoles et alimentaires. Ainsi, en 1950, les fonds d'aide financent près de 60 % des exportations agricoles américaines¹⁶. Entre 1950 et 1953, la guerre de Corée permet également d'absorber une bonne partie des excédents. Mais la reconstitution des capacités productives en Europe et l'accroissement de la production américaine font réapparaître des excédents sur les marchés mondiaux de céréales dès 1953.

Dans le même temps, de graves famines surviennent dans certains pays sous-développés, notamment en Asie. Plusieurs prévisionnistes considèrent qu'à long terme, la croissance démographique sera supérieure à celle de la production agricole, générant ainsi des situations chroniques de faim. Ce contexte fait alors craindre aux décideurs une situation analogue à la crise des années 30 : une saturation du marché à court terme côtoyant des situations de malnutrition chronique.

Conforme à son esprit originel, la FAO recommande l'accroissement de la production agricole partout où cela est possible, notamment en Europe et aux États-Unis où le potentiel de croissance rapide est le meilleur. Simultanément, les États-Unis promulguent une loi dite PL 480 (*Public Law 480, Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954*) qui, sous le label *Food for Peace* (des vivres pour la paix), va organiser l'aide alimentaire américaine. Son but n'est pas uniquement humanitaire, il est également politique et commercial.

Politique d'abord : dans le contexte de guerre froide, il s'agit de combattre le communisme, et l'aide alimentaire est une arme. Seuls les pays « amis » peuvent en bénéficier, ce qui exclut par exemple Cuba, le Nord-Vietnam et les pays

16. Bernstein H., Crow B., Mackintosh M. et Martin C., *The Food Question : Profits versus People ?*, Earthscan Publications Ltd, London, 1990.

commerçant avec eux. Commercial évidemment : l'aide alimentaire contribue à l'extension du système de consommation nord-américain, créant ainsi de nouveaux débouchés et favorisant la substitution des produits occidentaux aux produits locaux.

L'aide alimentaire a ainsi constitué un quart des exportations agricoles des États-Unis, et même 65 % de leurs exportations agricoles vers le Tiers Monde jusqu'en 1970. Si cette politique d'aide alimentaire « structurelle » déconnectée des besoins des pays récipiendaires a été critiquée, elle a également fait des émules : la Communauté économique européenne, devenue excédentaire en céréales et produits laitiers¹⁷ à partir des années 70, écoule ainsi une partie de ses surplus grâce à l'aide alimentaire.

La FAO recommande alors de généraliser cette politique d'approvisionnement des pays déficitaires non solvables : l'aide alimentaire apparaît comme la solution au paradoxe famines-excédents. En même temps, la FAO développe ses premiers programmes d'appui au développement agricole des pays sous-développés.

Les années 60 : les exportations commerciales remplacent l'aide alimentaire, la Révolution Verte est lancée, l'agriculture est un enjeu commercial

Au cours de cette décennie, trois événements vont profondément modifier les stratégies de sécurité alimentaire. Tout d'abord, l'amélioration de la situation alimentaire mondiale à la fin des années 50 et les prévisions relativement optimistes de la FAO font resurgir la dynamique commerciale de l'aide alimentaire. Le Sénateur américain Mc Govern, qui dirige le programme *Food for Peace* en 1961/62, est alors très explicite : « Grâce à *Food for Peace* nous avons introduit nos denrées dans des pays qui deviendront un jour nos clients sur des bases commerciales normales¹⁸. » Entre 1967 et 1976, leurs exportations agricoles vers les pays en développement s'accroissent de 400 % alors qu'elles n'augmentent que de 240 % à destination des pays à revenu élevé¹⁹. La transformation des flux d'aide en flux commerciaux est un succès : de 65 % des exportations agricoles entre 1961 et 1965, l'aide alimentaire en blé n'en représente plus que 8,5 % en 1976.

Dans le même temps, l'USAID²⁰ et la Banque mondiale appuient massivement les programmes de mise en place de la Révolution Verte (Encadré 3). Ces derniers concernent surtout des régions au contexte agro-climatique favorable (Asie et Amérique latine). Les résultats apparaissent rapidement très positifs : une forte croissance des rendements permet aux pays impliqués d'améliorer sensiblement leur situation alimentaire nationale. En dépit des critiques qui lui seront faites plus

17. La mise en place par la suite de quotas laitiers en Europe a fortement réduit cette catégorie d'aide.

18. Mc Govern (1964), *War against Want*; cité par Spitz P., « L'Arme de l'aide alimentaire - Les années d'apprentissage : 1914-1947 », *Critiques de l'économie politique*, n° 15, janv.-mars 1974.

19. Énard P. et Mounier F., *Les Marchés de la faim - L'aide alimentaire en question*, La Découverte, Paris, 1984.

20. Agence américaine pour le développement international.

tard, la Révolution Verte confirme les thèses des anti-malthusiens opposés à l'idée d'un seuil limite de croissance de la population déterminé par les ressources disponibles.

Le troisième fait marquant est le lancement en 1962 de la Politique agricole commune (PAC) par la Communauté économique européenne (CEE). L'Europe veut assurer son autosuffisance alimentaire et devenir un véritable acteur dans l'agriculture mondiale. Cette politique inquiète évidemment les États-Unis qui gèrent avec le Canada depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale le marché international des céréales.

Face à la concurrence européenne qui monte, les Américains initient deux cycles de négociations dans le cadre du « General Agreement on Tariffs and Trade » (GATT) : le Dillon Round (1960-62) et le Kennedy Round (1964-67). Le premier entérine la PAC mais offre en contrepartie une entrée libre et sans droits des oléagineux et des aliments de bétail dans la CEE. Le second cycle admet les politiques agricoles très interventionnistes des deux grands producteurs mondiaux mais fixe cependant des obligations en matière d'aide alimentaire. Sous la pression de la Conférence des Nations unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED), le GATT introduit même un chapitre spécial pour les pays en développement qui les exempte de certaines obligations de libéralisation commerciale.

Ces négociations soulignent au moins trois phénomènes importants :

- l'hégémonie américaine dans la régulation du commerce mondial des céréales est contestée ;
- le GATT s'impose progressivement comme le cadre de négociations des politiques agricoles et de leurs effets sur la situation alimentaire mondiale ;
- les pays sous-développés revendiquent le droit à leur propre développement agricole. « Nous entrons dans une période de confrontation Nord-Sud qui s'ajoute à la confrontation Europe-États-Unis et à la confrontation Est-Ouest »²¹.

21. Marloie M., *Sécurité alimentaire et citoyenneté*, Réseau coopération internationale, Solagral, Paris (à paraître).

Encadré 3 : Quelques repères sur la Révolution Verte

L'idée centrale de la Révolution Verte était de mettre à la disposition des agriculteurs des pays en développement de nouveaux cultivars à hauts potentiels de rendement, issus de la recherche génétique²². Mais, très rapidement, il s'est avéré que pour profiter pleinement des potentiels de ces nouvelles variétés, une modification profonde des pratiques culturales était indispensable : les engrais chimiques et les produits phytosanitaires ont remplacé les systèmes de production traditionnels. C'est pourquoi la Révolution Verte a été très rapidement perçue comme la mise en place d'un système productif complexe et coûteux, relevant principalement de l'échange marchand (achat de semences, d'engrais et de produits phytosanitaires, et vente d'une partie de la production). Les résultats ont été parfois impressionnants (Tableau 2) : les rendements ont été multipliés par deux en moins de vingt ans lorsque la maîtrise de l'eau préexistait ou s'avérait possible (Penjab, Corée, Taiwan, Philippines...).

Tableau 2 : Évolution des rendements en blé dans les pays en développement

	Rendements (quintaux par hectare)			Variation
	1969/1971	1979/1981	1989/1991	1969/1991
Afrique subsaharienne	9,8	13,2	15,6	159 %
Proche-Orient et Afrique du Nord	10,2	13,5	17,1	168 %
Asie de l'Est	11,7	20,4	31,1	266 %
Asie du Sud	12	15,5	21	175 %
Amérique latine et Caraïbes	13,9	14,9	20,8	150 %

Source : Alexandratos N., 1995.

Si la Révolution Verte a permis une remarquable augmentation des récoltes pendant les trois dernières décennies, elle montre des signes de faiblesse. Dans les régions où elle a eu le plus d'impact, où elle est la plus ancienne, on observe une stagnation des rendements. En Asie, les taux de croissance annuels des rendements sont passés de 2,9 % pour le riz et 6,2 % pour le blé à la fin des années 70, à respectivement 1,9 et 2,7 %²³. Ce ralentissement est dû essentiellement à une mauvaise gestion des ressources naturelles (sols, eaux), des intrants (pollution des eaux et nappes phréatiques, eutrophisation des zones côtières par l'utilisation massive d'engrais et de pesticides, intoxication) et des techniques (irrigation, défrichement, surpâturage, intensification en monoculture, travail du sol sur de fortes pentes, etc.). Ces conséquences écologiques vont peser lourdement sur l'avenir agricole des régions concernées.

De surcroît, la Révolution Verte a concentré ses efforts sur l'amélioration des rendements du riz, du blé et du maïs alors que l'alimentation de certaines populations dépend fortement de céréales secondaires, de racines et de tubercules. Elle a encouragé la monoculture intensive de variétés génétiquement proches, offrant des résistances peu diversifiées aux ravageurs et aux maladies. Cette uniformisation a

22. C'est d'ailleurs grâce à ses travaux sur l'amélioration génétique des plantes que le professeur N. E. Berlaug du CIMMYT (Centre international d'amélioration du maïs et du blé) se voit décerner le prix Nobel de la Paix en 1970.

23. Rosegrant M.W. et Svedsen M., « Asian food production in the 1990s : irrigation investment and management policy », *Food Policy*, Vol. 18, 1993.

conduit à une perte inquiétante de la biodiversité, suite à la disparition des variétés locales. Aujourd'hui, le risque d'épidémie à grande échelle est bien réel.

La Révolution Verte s'est avérée également inadaptée aux conditions agro-écologiques et socio-économiques de certaines régions, en particulier d'Afrique subsaharienne. Les variétés à haut rendement et le paquet technique qui leur est associé ne pouvaient exprimer leur potentiel dans des zones caractérisées par des sols fragiles, un manque d'eau et une faible densité de population. Lorsqu'elles ont été utilisées, ces techniques d'intensification se sont généralement traduites par des coûts de production trop élevés rapportés aux résultats obtenus. Enfin, elles n'ont parfois bénéficié qu'à un nombre restreint de producteurs disposant des facteurs de production (terres, capital,...) et de la maîtrise technique nécessaire. Elles ont pu ainsi contribuer à creuser des inégalités déjà marquées.

Si la Révolution Verte a permis l'augmentation de la production agricole dans les régions disposant de conditions agro-climatiques favorables, elle n'a pas pour autant contribué au développement du secteur agricole. Or, dans les pays en développement, ce secteur est souvent le premier en termes d'emploi : c'est lui qu'il s'agit de développer en priorité pour éviter l'accroissement des inégalités et permettre aux agriculteurs de profiter de la croissance. Ce raisonnement est valable, même si une politique d'industrialisation est menée, comme l'ont fait les dragons asiatiques.

Les années 70 : de nouvelles crises alimentaires, la Conférence mondiale sur l'alimentation et la fin de « l'hégémonie bienfaitrice » des États-Unis

Dans les pays développés, les politiques agricoles de soutien des prix aux producteurs génèrent des excédents de céréales dont la gestion par les Américains et les Canadiens permet de stabiliser les marchés mondiaux. Deux mauvaises campagnes, en 1972 et 1973, mettent fin à cette régulation nord-américaine des marchés mondiaux qui entrent *de facto* dans une période durable d'instabilité. La plupart des régions du globe sont alors fortement importatrices de céréales (notamment l'Inde, la Chine et surtout l'URSS). Des famines ont lieu au Bangladesh, en Éthiopie et dans le Sahel²⁴. En 1974, la production céréalière est de nouveau faible, les stocks mondiaux ont diminué de moitié, les prix s'envolent, suscitant de vives craintes pour la sécurité alimentaire mondiale. Les Américains suspendent alors leurs programmes de limitation de la production, réduisent leurs exportations (embargo sur le soja) et leur aide alimentaire : cette dernière passe de 30 à 5 % des exportations. Ces mesures attisent les craintes des partenaires industrialisés des États-Unis et bien sûr des pays pauvres.

À l'initiative de H. Kissinger, alors en charge de la politique étrangère américaine, les Nations unies convoquent une Conférence mondiale de l'alimentation en 1974, pour tenter de trouver les moyens de restaurer un certain niveau de sécurité alimentaire. Cette conférence, qui réunit plus de 100 pays, constitue alors la plus importante initiative jamais prise sur la question alimentaire. Elle débouche sur une vingtaine de

24. Contrairement à l'interprétation qui a pu en être donnée à l'époque, il est intéressant de noter que dans les cas du Bangladesh et de l'Éthiopie, les famines ont eu lieu alors que les disponibilités alimentaires moyennes par habitant n'avaient pas baissé. Voir notamment Drèze J., Sen A. et Hussain A., *The Political Economy of Hunger - Selected essays*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

grandes mesures touchant à la fois les problèmes de production, de consommation et de commerce et adopte une Déclaration universelle sur l'éradication de la faim. Beaucoup des recommandations de la Conférence resteront lettre morte. On retient entre autres la création du Conseil mondial de l'alimentation (CMA), chargé de mettre en œuvre les résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies sur l'alimentation. Il doit notamment mener les négociations pour l'établissement d'un système international de stabilisation des prix des céréales reposant sur des stocks de sécurité alimentaire mondiaux. Les négociations échouent au début de 1979 face à l'incapacité ou à l'absence de volonté des protagonistes à s'accorder sur le financement de ces réserves. Une fois de plus, les priorités et les intérêts nationaux priment. L'échec tient aussi à la baisse des prix mondiaux, dès 1975, et la croissance de la production, notamment en Europe et en Amérique du Sud, qui satisfait une demande elle aussi en augmentation. Les craintes d'une pénurie mondiale disparaissent et avec elles les pressions pour une régulation des marchés mondiaux intégrant explicitement la question alimentaire des pays déficitaires.

Les années 80 : l'espoir suscité par les stratégies alimentaires, le réalisme imposé de l'ajustement structurel

La fin de « l'hégémonie bienfaitrice » nord-américaine et la crise alimentaire traversée par les pays en développement conduisent ces derniers à modifier leur approche de la question alimentaire. En 1979, le CMA adopte le concept de *stratégie alimentaire*, qui va faire de l'autosuffisance une priorité. Il définit ainsi la nouvelle approche : « [...] La solution des problèmes alimentaires est donc avant tout une question d'intérêt national. [...] Accroître le degré d'autosuffisance alimentaire est en soi un important point de convergence du développement. [...] Une stratégie alimentaire est seulement efficace si les politiques nationales globales sont correctement coordonnées dans un plan de développement national. Cela implique des décisions quant à l'impact des politiques alimentaires sur d'autres secteurs du développement, ou inversement, et entraîne éventuellement une réorientation des principales politiques économiques et sociales qui pourraient avoir une influence négative sur l'alimentation²⁵. »

L'absence de volonté réelle et/ou l'incapacité des pays à aller au-delà des discours limite la traduction des objectifs annoncés en mesures concrètes de politique alimentaire. De nombreux États se satisfont en outre d'approvisionner les marchés urbains à faible coût, grâce aux programmes d'aide alimentaire et de ventes concessionnelles. Mais surtout, la crise financière du début des années 80 — crise économique mondiale, crise de la dette, dégradation des termes de l'échange — conduit rapidement à la mise en place de programmes d'ajustement structurel dans la plupart des pays en développement (Encadré 4). Ces programmes rejettent largement l'approche d'une stratégie alimentaire nationale. L'État, qui jusque-là tenait le rôle principal dans le développement agricole et la gestion de la sécurité alimentaire (via les offices céréaliers, la définition et le contrôle des prix à la production et à la consommation...), doit laisser la place au secteur privé.

25. Conseil mondial de l'alimentation, *Les Stratégies alimentaires nationales : pour vaincre la faim*, Nations unies, New York, 1982.

Encadré 4 : Les programmes d'ajustement structurel²⁶ (PAS)

Au début des années 80, pour faire face à leurs difficultés économiques et financières, la plupart des pays en développement engagent avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale des programmes d'ajustement structurel. Ces programmes comportent deux volets : 1) l'assainissement des finances publiques et le rétablissement des équilibres macro-économiques ; 2) des réformes touchant au secteur productif : il s'agit d'« ajuster » l'économie nationale sur les conditions de concurrence internationale en permettant aux opérateurs privés d'agir librement. Le retrait du rôle de l'État et la libéralisation interne et externe de l'économie doivent placer — ou replacer — l'économie sur le chemin de la croissance.

Outre l'assainissement des finances publiques, l'objectif des PAS est donc de créer une capacité d'offre compétitive sur les marchés domestiques et internationaux. Il a été rarement atteint. Jusqu'à présent, les réformes entreprises sur le plan commercial ont conduit à la tarification d'une grande partie des barrières non tarifaires, à la réduction sensible et à l'harmonisation des tarifs douaniers. Les structures de production n'ont pas été réorientées de manière significative vers les secteurs d'exportation, les produits exportés n'ont pas été diversifiés, la croissance reste faible, les déséquilibres extérieurs persistent et le poids de la dette continue, en dépit des allègements et renégociations, de constituer une contrainte majeure pour le développement économique. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce constat.

D'une part, la libéralisation externe de l'économie s'effectue sous une forte contrainte budgétaire. La dépendance des finances publiques à l'égard de la fiscalité extérieure (taxation des importations et des exportations) et les difficultés à instaurer une fiscalité sur les revenus ou du type TVA ont limité le processus de libéralisation du commerce extérieur, et ont souvent conduit à une baisse des recettes publiques.

D'autre part, la réduction des dépenses publiques a affecté les dépenses d'investissement, de fonctionnement et d'équipement dans les services publics qui se sont souvent dégradés, en dépit du rôle essentiel que jouent l'éducation et la santé dans la productivité de la main-d'œuvre, et donc dans la compétitivité de l'économie. En outre, l'État n'est pas, ou plus en mesure d'assurer le minimum d'infrastructures nécessaires au développement et l'hypothèse d'effet d'éviction des investissements publics sur les investissements privés s'est trouvée infirmée : la réduction du rôle de l'État comme premier investisseur a souvent entraîné une baisse du taux d'investissement privé.

Dans le secteur agricole, les réformes sont engagées parce que les politiques agricoles et alimentaires poursuivies jusque-là sont coûteuses pour le budget de l'État, inopérantes, et décourageantes pour les producteurs. C'est pourquoi ces programmes, censés assurer la création d'une capacité d'offre compétitive, imposent :

- la libéralisation rapide du marché par la suppression des contrôles administratifs ;
- un rôle limité de l'État dans la commercialisation des céréales, réduit à la stabilisation du marché en jouant le rôle d'acheteur et de vendeur en dernier ressort (garantissant un prix minimum aux producteurs et un prix maximum aux consommateurs) et le maintien de stocks de réserve ;
- le renforcement du rôle du secteur privé²⁷.

26. Pour en savoir plus sur les PAS, voir entre autres, Castel O. (sous la direction de), *L'Ajustement structurel et après?*, Maisonneuve et Larose, Coll. Économies en développement, 1995.

27. Smith L.D., *Problems of liberalising cereals markets : some institutional considerations*, Papier présenté lors d'une Conférence Cirad, Montpellier, 7-10 sept. 1992.

À un système de régulation basé sur un État omnipotent et considérant le secteur privé comme un groupe de spéculateurs irresponsables, on est passé à un système où le secteur privé, paré de toutes les qualités, doit au plus vite se substituer à l'État, responsable de tous les dysfonctionnements.

Les réformes engagées n'ont pas sensiblement amélioré l'environnement des producteurs : le crédit est largement inaccessible pour les petits paysans, les intrants restent chers et les opérateurs privés, peu préparés à leurs nouvelles missions ou placés en situation d'oligopole, n'assurent que partiellement les fonctions auparavant assurées par l'État. L'ajustement a en outre maintenu les pays en développement, africains en particulier, dans des stratégies agricoles favorisant les cultures d'exportation et l'approvisionnement en céréales bon marché à partir des marchés mondiaux contrariant les tentatives de reconquête des marchés urbains par des produits alimentaires locaux. Le désengagement de l'État, s'il a permis de rétablir des niveaux de prix plus élevés pour les agriculteurs, a souvent entraîné une hausse des prix des produits alimentaires. Cette hausse a pu améliorer les revenus des paysans insérés dans l'économie marchande mais n'a pas profité aux plus pauvres d'entre eux et a pénalisé les consommateurs urbains les plus vulnérables. Ce sont en fait les couches les plus défavorisées de la population qui ont assumé une large part du coût de l'ajustement, lequel a ainsi accentué leur insécurité économique et alimentaire.

La récession économique et le retrait de l'État ont également contribué à la croissance de l'économie souterraine : la concurrence dans ce secteur informel tend alors à limiter les gains de productivité et à établir les revenus au minimum de subsistance.

Il semble que les conditions de mise en place des PAS (conditionalités, financements) amènent les gouvernements à arbitrer pour des mesures de court terme au détriment d'une perspective de long terme. S'il est une condition nécessaire du développement, l'assainissement macro-économique n'en est pas une condition suffisante. Les politiques économiques mises en œuvre prennent peu en compte les capacités internes des pays, la réalité du tissu productif et la dimension régionale des économies. Ainsi, jusqu'à présent, les réformes entreprises en matière de libéralisation interne et externe de l'économie n'ont pas amené, en particulier en Afrique, de réorientation significative des structures productives vers des secteurs d'exportation, ni de diversification des produits exportés.

En dépit des adaptations progressives des PAS aux réalités des pays en développement, les résultats restent économiquement plus que mitigés, alors qu'ils sont souvent dramatiques du point de vue social et alimentaire, en particulier pour les populations les plus défavorisées. Suite aux nombreuses critiques, reprises notamment en 1987 dans le rapport de l'UNICEF « L'ajustement à visage humain », la Banque mondiale et le Fonds monétaire développent le concept de *dimension sociale de l'ajustement* (DSA) : il vise à compenser les effets « transitoirement » négatifs de l'ajustement sur les pauvres.

La sécurité alimentaire est l'un des éléments des programmes DSA, parmi l'emploi et les revenus, la santé, l'éducation, l'habitat... À partir d'une analyse des conditions socio-économiques des couches sociales et d'identification des groupes vulnérables, il s'agit d'empêcher que l'ajustement structurel n'entraîne des difficultés excessives

pour les populations pauvres et vulnérables d'une société, et d'intégrer ces populations à l'activité économique. Ces programmes vont venir renforcer les autres formes de traitement de la pauvreté, comme les projets ciblés de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre, les systèmes de subvention à la consommation pour certains groupes vulnérables, ou encore des programmes d'assistance alimentaire avec distribution plus ou moins subventionnée de rations alimentaires et nutritionnelles contre du travail ou sans contrepartie. Mais dans la pratique, la question alimentaire comme la question sociale, restent subordonnées aux impératifs macro-financiers.

Les années 90 : Les accords de Marrakech et le désengagement de l'État

Les coûts des politiques agricoles des grands pays exportateurs deviennent insupportables. Leur réduction passe par un resserrement du lien entre le marché mondial et le marché intérieur. Dans ce contexte, les États-Unis, avec l'appui du Groupe de Cairns, défendent la libéralisation totale des échanges agricoles. L'agriculture entre alors véritablement dans les négociations internationales lors des négociations du GATT qui débutent en 1986 en Uruguay. L'accord conclu en 1994 à Marrakech, prévoit une libéralisation en fait très partielle des échanges mondiaux, avec une transformation des mesures tarifaires en droits de douane fixes, une réduction des protections, du soutien interne et des subventions aux exportations, et un nouveau cadre pour les politiques agricoles qui substitue aux politiques de soutien des prix des politiques d'aide directe au revenu des producteurs (découplage de l'aide). Pour faire face à la hausse prévisible des prix mondiaux consécutive à ces mesures, l'Accord comprend une Décision ministérielle concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. Les signataires de l'Accord s'engagent à aider les pays concernés par une augmentation des dépenses d'importation en produits alimentaires. Cette aide pourrait prendre la forme d'une aide financière, alimentaire, ou au développement de l'agriculture. Mais aucune disposition opérationnelle n'est précisée.

Négociés dans un contexte d'excédents jugés structurels par beaucoup, la mise en œuvre des accords du GATT intervient alors que des visions alarmistes de la sécurité alimentaire mondiale à long terme ressurgissent. Plusieurs constatations renforcées par certaines études prospectives sont à l'origine de cette situation : quelques mauvaises récoltes au niveau mondial ont entraîné un niveau très bas des stocks mondiaux et une flambée des cours des céréales depuis 1995 ; la faim persiste dans le monde et les situations d'instabilité politique qu'elle génère inquiètent ; la Révolution Verte s'essouffle. On reparle alors — notamment parmi les producteurs du Nord — d'accroître la production agricole partout où cela est possible et d'approvisionner les pays en développement déficitaires par des ventes concessionnelles et/ou de l'aide alimentaire.

Les marchés internationaux de produits agricoles de base sont donc amenés à jouer un rôle majeur dans la gestion de la sécurité alimentaire, qui relève néanmoins de la responsabilité collective non seulement des États et des opérateurs privés, mais également de la société civile et de l'ensemble des institutions locales, nationales et internationales.

ÉTATS ET MARCHÉS INTERNATIONAUX

Les rôles des États

Dans les pays en développement

Les politiques agricoles concernent principalement deux aspects :

- les prix ;
- le commerce extérieur.

En ce sens, les politiques agricoles des pays en développement peuvent se situer entre deux scénarios extrêmes :

1) le premier, celui de prix intérieurs garantis isolés des cours mondiaux par des mesures de protection aux frontières a été revendiqué par de nombreux États africains au cours des années 70 pour accéder à l'autosuffisance alimentaire en produits de base. Il nécessite d'importants transferts de ressources des autres secteurs de l'économie vers le secteur alimentaire, ce qui peut en partie expliquer son échec ;

2) le second consiste en des prix intérieurs alignés sur les cours mondiaux et l'absence de protection et de toute intervention dans le secteur.

Les politiques de développement agricole

Le développement du secteur agricole requiert l'assurance pour les producteurs d'un revenu suffisant leur permettant de poursuivre leur activité. Actuellement, les cultures locales ne sont pas compétitives face aux denrées importées et sont, par conséquent, peu rémunératrices. La priorité est donc donnée au renforcement de la compétitivité des productions locales. Différents axes peuvent être développés :

- Assurer l'accès aux moyens de production ;
- Sécuriser l'environnement économique des producteurs ;
- Développer la productivité de l'agriculture (Encadré 5).

Encadré 5 : La Révolution doublement Verte et le rôle de l'État

Le principe de Révolution doublement Verte est d'intégrer des compétences nouvelles en écologie, socio-économie, connaissance des agrosystèmes, gestion des ressources naturelles, etc. Il s'agit de chercher à tirer le meilleur parti des écosystèmes en les modifiant le moins possible : la croissance des rendements passe par l'émergence de réponses variées adaptées à la diversité et la complexité des situations locales. Selon un de ses promoteurs, G. Conway du GCRAI²⁸, la Révolution doublement Verte « [...] doit être équitable, durable et respectueuse de l'environnement. La première Révolution Verte avait entrepris de produire de nouvelles variétés à haut rendement. Ce n'est que par la suite qu'elle s'est interrogée sur le

28. Groupe consultatif de recherche agricole internationale.

bénéfice que pourraient en tirer les pauvres. La nouvelle Révolution Verte doit inverser cette logique en partant de la demande socio-économique des ménages pauvres, puis en cherchant à identifier les priorités de recherche²⁹. Aux objectifs de production et de respect de l'environnement s'ajoute donc un objectif de justice sociale et d'équité. La Révolution doublement Verte privilégiera donc les zones « d'agriculture pauvre » — c'est-à-dire celles qui ont été exclues du modèle Révolution Verte — et celles qui doivent aujourd'hui en réparer les dégâts. Des expériences, encore trop peu nombreuses, montrent qu'on peut ainsi obtenir des résultats très satisfaisants³⁰.

Dans ces domaines, le secteur public a un grand rôle à jouer pour orienter la recherche dans des directions qui ne seraient pas abordées par le secteur privé. D'une part, les biotechnologies offrent beaucoup d'espoir³¹ dans le développement de semences résistant aux maladies, dans la sélection ou la création de variétés adaptées aux conditions extrêmes comme la sécheresse à partir de variétés locales. Mais les investisseurs ne s'intéressent guère à l'adaptation de variétés végétales aux conditions climatiques arides ou à l'application du progrès génétique à certaines plantes vivrières, car les perspectives de profit sont faibles et les risques trop grands. D'autre part, un travail spécifique relatif à chaque localité est indispensable pour la réalisation de diagnostics et d'analyse des écosystèmes, de prise en compte des stratégies de gestion du risque développées par les populations locales et impliquer davantage ces dernières, tant dans l'analyse de leurs systèmes d'exploitation que dans les processus de décision.

29. Conway (sous la direction de), *Une Agriculture durable pour la sécurité alimentaire mondiale*, CIRAD, 1994.

30. Martin Khor Kok Peng, directeur du Third World Network à Penang (Malaisie) rapporte qu'aux Philippines, un groupe composé d'universitaires et d'agriculteurs a mis au point une méthode de riziculture utilisant des semences adaptées aux conditions climatiques particulières de la région : « En 1993, cette méthode [...] a fourni des rendements moyens supérieurs à ceux de la Révolution Verte. La moyenne à l'hectare était de 4 à 5 tonnes de riz contre 2,7 tonnes de moyenne nationale et 3,5 tonnes pour le riz irrigué bénéficiant de l'apport d'engrais. »

31. Elles font aussi naître de grandes craintes, celle de mutations du matériel génétique des végétaux qui bouleverseraient les écosystèmes ou encore celle d'une éventuelle substitution des traditionnels produits d'exportation du Sud par des variétés issues des biotechnologies produites au Nord.

Protéger les producteurs des fluctuations des marchés internationaux

Les marchés internationaux sont fortement volatils et les perspectives d'évolution ne vont pas vers une stabilisation des prix. Cette instabilité ne fait qu'augmenter à long terme le déséquilibre de la balance des paiements des importateurs sans perspective de redressement. Or ce déficit est le frein principal du développement économique de ces pays. Néanmoins, à court terme, les importations sont également le moyen d'approvisionner la population à bas prix puisque les cours mondiaux sont artificiellement bas à l'exception de ces deux dernières années (constamment en dessous du coût marginal de production). Elles permettent ainsi de répondre aux exigences alimentaires des plus démunis.

En protégeant leur agriculture de l'instabilité et de la faiblesse des cours des produits agricoles de base sur les marchés mondiaux, les politiques commerciales peuvent avoir des effets négatifs sur les consommateurs, notamment urbains. Des politiques sociales ciblées d'appui à ces populations sont alors nécessaires. L'accent doit cependant être mis sur la croissance et la stabilisation de la production intérieure, limitant ainsi le recours aux importations.

La conséquence principale de l'instabilité des prix demeure l'impossibilité d'interpréter les prix comme des signaux justes du marché et par conséquent d'élaborer des stratégies à moyen terme.

Favoriser la croissance économique et le développement humain

Peu de pays en développement sont parvenus à mettre en place un cercle vertueux entre croissance économique et développement humain. Pourtant plusieurs études récentes soulignent la corrélation négative entre croissance et inégalité des revenus, contredisant ainsi l'idée reçue selon laquelle tout processus de développement doit passer par une phase d'accroissement des inégalités. Mais la traduction opérationnelle de ce constat en termes de politiques économiques est très modeste.

Parmi les pays qui sont parvenus à entrer dans ce cercle figurent certains pays d'Asie de l'Est. Ils se sont appuyés après la Seconde Guerre mondiale sur une redistribution substantielle du patrimoine (notamment foncier), des investissements très importants dans les secteurs sociaux (particulièrement l'éducation de masse), des politiques sélectives et temporaires d'appui à des industries à forte intensité de main-d'œuvre, canalisant, grâce à une planification plus indicative que dirigiste, les ressources vers les secteurs affichant le potentiel de croissance le plus élevé. Les secteurs ainsi favorisés se sont sophistiqués à mesure que la main-d'œuvre améliorait son niveau de qualification. Dans le même temps, les États ont imposé des politiques agricoles fondées sur les réformes agraires, l'appui technique... afin que les agriculteurs bénéficient également des effets de la croissance.

À l'inverse, en Amérique latine notamment, il n'y a pas eu de redistribution des richesses favorisant l'accès du plus grand nombre aux moyens de production. Le développement des secteurs sociaux a été largement orienté vers les couches moyennes et privilégiées. La politique économique a favorisé des industries de substitution aux importations à forte intensité en capital et a souvent délaissé l'agriculture. En dépit d'une croissance économique rapide dans les années 70, puis au début des années 90, l'insécurité économique et alimentaire d'une grande partie de la population rend la croissance et la cohésion sociale très fragile.

Dans les pays développés

La question de la sécurité alimentaire ne se pose pas dans les mêmes termes dans la mesure où les pays développés sont souvent autosuffisants et exportateurs nets. Si ce n'est pas le cas, le coût de l'importation de denrées alimentaires est compensé par les excédents d'exportation d'autres biens. En fait, il s'agit de voir comment les politiques des pays développés sont susceptibles de déstabiliser les stratégies alimentaires des pays en développement, de mettre en évidence les incohérences entre les politiques sectorielles et globales des pays développés et leurs politiques de coopération et de développement, dont les objectifs principaux sont

l'insertion des pays en développement dans l'économie mondiale et la mise en place d'un développement économique et social durable.

L'aide alimentaire

L'aide alimentaire, c'est-à-dire le don ou la vente à des conditions exceptionnelles de produits alimentaires, constitue depuis longtemps l'outil le plus utilisé et le plus médiatisé par les pays du Nord pour appuyer la sécurité alimentaire des pays en développement. Elle a pour objectif premier de satisfaire les besoins alimentaires des populations n'ayant pas accès à une alimentation appropriée ou de pallier une offre insuffisante (production locale faible et/ou incapacité du pays à s'approvisionner sur les marchés mondiaux). Mais l'aide alimentaire a aussi été l'instrument de coopération le plus critiqué pour son impact souvent négatif sur la sécurité alimentaire des bénéficiaires : concurrence déloyale avec la production locale, démobilitation des paysans et désinvestissement dans l'outil de production, changement des habitudes alimentaires et dépendance vis-à-vis des importations, non-ciblage sur les populations les plus défavorisées, etc. Avec la fin de la guerre froide et la hausse des prix agricoles sur le marché mondial, l'aide alimentaire hors situation d'urgence a perdu en grande partie de sa raison d'être politique et commerciale pour les exportateurs. Elle bénéficie cependant d'un large soutien de l'opinion publique qui, face à l'augmentation du nombre de crises, y voit la traduction d'une véritable solidarité Nord-Sud.

• L'aide d'urgence comme ersatz de politiques étrangères

L'aide alimentaire d'urgence (Encadré 6) a été utilisée lors de crises alimentaires graves consécutives aux catastrophes naturelles (sécheresse dans le Sahel en 1973-74 et 1984-85 ou en Éthiopie en 1989, inondations au Bangladesh en 1985 et 1989, etc.). À présent, la communauté internationale dispose de systèmes de surveillance et d'alerte (suivi de la pluviométrie, de la prolifération des criquets, des prix des céréales locales, etc.) de plus en plus efficaces pour prévenir les pénuries locales. Ils avaient notamment prévu la crise somalienne dès 1991. Les situations imprévisibles sont donc rares et, lorsqu'elles surviennent, la communauté internationale réagit plutôt vite et bien (tremblement de terre en Arménie, inondations au Bangladesh en 1985, sécheresse en Afrique australe en 1991-92).

L'aide d'urgence est aujourd'hui principalement destinée aux grandes crises alimentaires liées aux guerres, souvent amplifiées par des catastrophes naturelles. De fait, sa forte progression depuis 1988 n'a rien d'étonnant. L'urgence résulte fréquemment de l'incapacité des États donateurs à intervenir dans des situations où les organismes humanitaires n'ont plus les moyens d'assurer leur mission, pour des raisons techniques ou politiques. L'aide d'urgence tient alors lieu de politique étrangère pour les grands pays sans nécessairement contribuer à l'apaisement des conflits : en tant que ressource, elle devient alors un instrument de pouvoir que chaque camp cherche à s'accaparer, la plupart du temps au détriment des populations démunies³².

32. *Courrier de la Planète*, n° 27, 1995.

Encadré 6 : Glossaire de l'aide alimentaire

Aide d'urgence : mise en œuvre par des organismes des Nations unies (PAM, Haut Commissariat aux Réfugiés) et des organisations non gouvernementales (ONG) surnommées familièrement les « urgenciers », cette aide est distribuée gratuitement, en général accompagnée d'autres aides en nature (soins, couverture, etc.).

Aide-projet : l'aide alimentaire est distribuée dans le cadre d'un projet de développement ciblé sur une population donnée. Le PAM et les ONG en sont les principaux instigateurs avec les projets *Food for Work* (vivres contre travail : l'aide alimentaire rémunère un travail donné, pour construire un réseau d'irrigation, une route, etc.), *Food for Training* (projets de formation), etc.

Aide-programme : cette aide alimentaire sert à réduire le déficit entre la demande, déterminée par le nombre d'habitants et leurs revenus, et l'offre (production + importations commerciales + stocks) nationales. L'État bénéficiaire économise ainsi les devises nécessaires à un surcroît d'importations commerciales. Cette aide est généralement vendue sur les marchés locaux, par un office public. Les recettes ainsi réalisées constituent un fonds dit de contrepartie destiné à financer des projets de développement ou, plus simplement, les dépenses courantes de l'administration.

Achats locaux et opérations triangulaires : Plutôt que l'envoi de céréales provenant du Nord, le financement consacré à l'aide alimentaire sert à l'achat de produits dans les régions excédentaires du pays bénéficiaire (achats locaux) ou dans un pays tiers (opérations triangulaires). La réduction actuelle des excédents dans les pays donateurs favorise ce type de démarche.

Aide multilatérale et aide bilatérale : il s'agit de l'aide gérée par des organismes internationaux, tels le Haut commissariat aux réfugiés ou le PAM qui dépendent des Nations unies. À l'inverse, l'aide conclue directement entre deux pays est dite bilatérale.

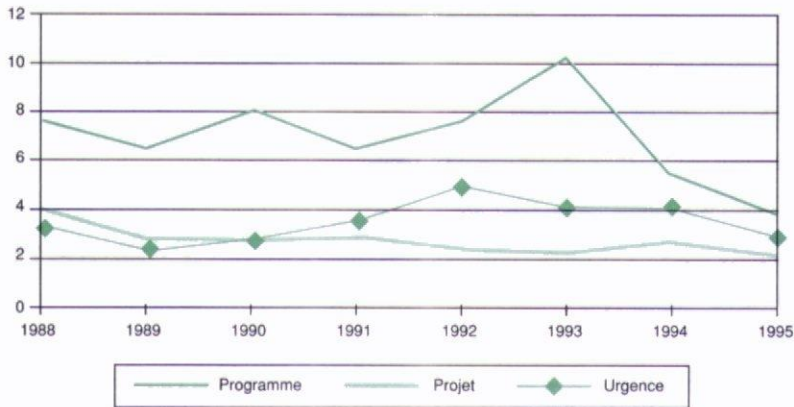
Source : J.P. Chanteau et M.C. Thirion, « À quoi sert l'aide alimentaire? », *Courrier de la Planète*, n° 18, 1993.

• Une aide devenue structurelle

L'aide alimentaire constitue une aide économique pour de nombreux pays. Elle correspond à une aide-programme destinée à assurer le niveau nécessaire d'importations. L'échec des politiques de développement des années 60 — reposant principalement sur l'industrialisation de l'économie au détriment du développement agricole —, est en partie à l'origine de cette situation. Face au déficit alimentaire croissant qui en a résulté, l'aide alimentaire a constitué une opportunité d'approvisionnement sur les marchés mondiaux à moindre coût. Pour beaucoup de pays, elle est alors devenue incontournable³³. La crise économique et financière mondiale du début des années 80 a ensuite accentué celle que rencontrait déjà les pays en développement. Ces derniers ont

33. Certains pays comme le Brésil, l'Indonésie, l'Inde ou la Colombie, gros receveurs d'aide alimentaire dans les années 60, sont pourtant parvenus à réduire ou à éliminer leur dépendance grâce au succès de leur industrialisation et/ou de la Révolution Verte.

Graphique 4 : Livraison d'aide alimentaire dans le monde par catégorie
(million de tonnes)



Source : Interfais, avril et août 1996.

dû engager avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale des programmes d'ajustement structurel qui ont largement nié la spécificité de la question alimentaire. L'aide alimentaire s'est alors avérée un outil de financement de l'ajustement : une aide en nature à la balance des paiements. Depuis, chaque pays recourt à l'aide alimentaire selon sa situation économique globale (chômage, balance des paiements...), la modulant suivant le déficit éventuel de sa production agricole, l'arrivée de réfugiés ou les projets de développement qu'il suscite.

Si l'aide alimentaire dépend si peu des déficits agricoles, si son rôle consiste d'abord à soutenir la balance des paiements, pourquoi la perpétuer plutôt qu'apporter une aide financière ? La réponse est aussi à chercher du côté des pays donateurs. En effet, l'aide alimentaire et plus généralement les ventes à prix préférentiels, ont constitué d'une part un instrument important de gestion des excédents, et d'autre part, grâce aux modifications des habitudes alimentaires, un moyen d'expansion du marché mondial des céréales.

Tableau 3 : Destination de l'aide alimentaire mondiale en céréales (%)

Pays récipiendaires	1982-1983	1995
Afrique du Nord et Moyen-Orient	26	8
Afrique subsaharienne	28	33
Amérique latine et Caraïbes	14	9
Asie du Sud et de l'Est	30	26
Europe de l'Est et CEI	1	24
Total en tonnes équivalent céréales	9 238 000	8 416 176

Source : FAO.

La promotion des exportations

Les subventions aux exportations pratiquées par les pays développés sont à l'origine de la création d'une compétitivité artificielle des produits des pays du Nord sur les marchés locaux du Sud. Les distorsions dont elles sont responsables conduisent à la réduction de la consommation des produits locaux, remettant en cause ainsi la pérennité des filières de production vivrière locales. Comment, dans ces conditions, développer un secteur agricole déjà affaibli? La question est particulièrement sensible en matière de sécurité alimentaire au niveau de la filière céréalière et de l'élevage.

Le succès des politiques céréalières des pays développés a conduit à la production d'excédents que les exportations ne sont pas toujours parvenues à absorber. Des systèmes de subventions aux exportations de céréales — subventions européennes ou « Export Enhancement Programme » aux États-Unis — ont permis la pénétration de ces surplus sur les marchés intérieurs des pays en développement, en exerçant une pression sur les prix et en modifiant les habitudes alimentaires des consommateurs.

Ainsi par exemple, les exportations subventionnées à destination des pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre ont gravement porté atteinte aux projets d'élevage de bétail financés par le Fond européen de Développement. Les exportations auraient ainsi chuté de 430 000 à 250 000 têtes entre 1980 et 1988 pour le Niger, le Burkina Faso et le Mali. Dans ces pays, la baisse estimée des prix à la production serait de l'ordre de 20 à 30 % en francs courants entre 1983 et 1992. Si la baisse des restitutions et la dévaluation du franc CFA en 1994 a permis le rétablissement de la compétitivité des produits d'élevage de cette région³⁴, il semblerait que les pays d'Afrique australe, notamment l'Afrique du Sud et la Namibie, soient à leur tour les victimes de cette concurrence déloyale qui s'exerce sur le marché sud-africain.

Les incohérences des politiques commerciales des pays développés doivent par conséquent être atténuées, d'autant que la croissance de ces derniers est en partie conditionnée par le développement des pays du Sud.

Les normes et les préférences collectives

Les habitudes alimentaires des consommateurs des pays développés sont à l'origine de la création d'excédents de sous-produits et de produits de basse qualité — hors norme sur le marché intérieur — dont la valorisation est impossible au niveau national. Si ces produits ne bénéficient pas directement de subventions à l'exportation, ils sont exportés vers les pays en développement, quitte à être vendus à un prix ne couvrant que les coûts d'exportation. Ils viennent alors concurrencer directement non pas les sous-produits locaux mais les produits nobles.

Le secteur de l'élevage est fortement touché par ce mécanisme, en particulier le secteur de la volaille. Les bas-morceaux (ailes et croupions) sont peu vendus en Europe. Ils sont exportés vers l'Afrique subsaharienne notamment, à un prix très inférieur à celui de la volaille locale, mettant en péril la viabilité et le développement de ce secteur. Les volumes exportés vers l'Afrique de l'Ouest et du Centre sont ainsi passés de 6 000 tonnes en 1981 à 24 000 en 1993. Quant aux Américains, ils consomment principalement les blancs de volaille et exportent selon le même mécanisme, ailes et cuisses vers l'ex-URSS et certains pays asiatiques.

34. Deux ans après la dévaluation du franc CFA, aperçu des filières bétail et viande en Afrique de l'Ouest et du Centre, Solagral, Paris, 1995.

Les marchés internationaux

Si les politiques de sécurité alimentaire des pays en développement (*cf. supra*) sont indispensables, il n'en reste pas moins que de nombreux pays en développement doivent et devront toujours faire appel aux marchés internationaux pour assurer une partie de leur approvisionnement en denrées alimentaires, au moins à court terme. C'est pourquoi, réunir les conditions nécessaires au développement de l'agriculture nécessite une adaptation des structures au fonctionnement des marchés internationaux, en tant que sources d'importation mais également de débouchés d'exportations. Dans de telles conditions, que peuvent attendre les pays en développement des marchés internationaux et notamment de la relative libéralisation des échanges ratifiée lors des accords de Marrakech? Peut-on faire confiance aux marchés internationaux pour favoriser une répartition alimentaire équitable?

Il existe des zones d'incertitude qui rendent difficilement lisibles les évolutions des marchés mondiaux. Or, ce sont sur ces évolutions que doit se fonder une stratégie agricole et alimentaire. Ainsi, comment considérer les fluctuations de court terme et les tendances lourdes des cours mondiaux de produits agricoles? La faiblesse actuelle des stocks mondiaux de céréales est-elle le résultat de fluctuations conjoncturelles de la production liées principalement à des facteurs climatiques ou augure-t-elle des tensions nouvelles et persistantes sur les marchés? Les progrès technologiques dans les principaux pays producteurs vont-ils continuer à faire pression à la baisse sur les prix réels, ou les contraintes d'intensification, de climat, d'environnement, ajoutées à la libéralisation des politiques de soutien aux prix et aux producteurs vont-elles pousser les prix à la hausse? Le processus de libéralisation des échanges agricoles parviendra-t-il à réduire les rigidités du côté de l'offre?

Marchés solvables, marchés non solvables

Pendant longtemps, les excédents céréaliers ont largement alimenté un marché de ventes concessionnelles de céréales allant jusqu'à l'aide alimentaire. La réduction des excédents accentue la division des marchés internationaux de céréales en deux : d'un côté, les marchés solvables (Asie de l'Est et du Sud-Est, Moyen-Orient, Amérique latine,...) dont certains bénéficient de crédit ou de facilités particulières car jugés peu risqués, de l'autre, les pays à capacités financières et solvabilité faibles mais dont la demande peut être importante (Afrique subsaharienne et Asie du Sud principalement, auxquelles sont venus s'ajouter récemment la CEI, et une partie du Maghreb et du Machrek). Ces derniers bénéficient selon leur solvabilité, les tensions sur les marchés et la générosité des donateurs, des programmes d'aide alimentaire gérés par le PAM ou directement par les grands donateurs, de subventions à l'exportation (EEP américaines, restitutions européennes), ou de crédits à court ou moyen terme.

Les bouleversements politiques du début de la décennie pourraient néanmoins limiter l'enjeu géostratégique de ces pays. Les accords du GATT, en limitant les instruments de subvention des exportations, devraient aussi accentuer cette division. Quels seront les effets de cette configuration sur la stabilité de l'approvisionnement des pays peu solvables sur les marchés mondiaux? La question du lien entre ces deux marchés, donc de la frontière entre commerce et aide, se

pose aujourd'hui avec une nouvelle acuité. Elle rejoint celle de la cohérence entre les politiques commerciales et les politiques de coopération des pays du Nord.

L'accord agricole : libéralisation des échanges ou réforme des politiques?

Les accords du GATT signés à Marrakech en 1994 ont pour la première fois concerné l'agriculture qui jusque-là, bénéficiait d'un régime dérogatoire. Les dispositions ne concernent pas seulement un accès accru aux marchés intérieurs, mais également des réductions portant sur le soutien interne à la production ainsi que sur les aides à la commercialisation (Encadré 7).

En dépit de ces réductions, de nombreuses réserves sont émises quant à savoir si cet accord débouchera sur une véritable libéralisation des échanges ou s'il constitue seulement une réforme des pratiques commerciales dans le domaine agricole. L'Accord libéralise finalement peu et de façon graduelle les échanges agricoles. Il avalise une grande partie des politiques agricoles actives fondées sur des transferts budgétaires que seuls les pays développés peuvent appliquer. Sur les marchés mondiaux, d'importants volumes de produits subventionnés pourront encore être échangés. Dans l'ensemble, il restera encore d'importantes distorsions sur le marché mondial des produits agricoles, tant tempérés que tropicaux. Les pays en développement quant à eux disposeront de marges de manœuvre très réduites pour instaurer une dynamique agricole nationale ou protéger leur agriculture des fluctuations des marchés mondiaux. La libéralisation devrait se poursuivre dans le cadre du nouvel accord agricole que les pays membres de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) devraient renégocier à partir de l'an 2000. Elle reste toutefois incertaine et dépend largement des rapports de force internes aux grands producteurs.

Encadré 7 : Les termes de l'accord de Marrakech

« Accès aux marchés : les mesures d'importation non tarifaires seront remplacées par des tarifs assurant à peu près le même niveau de protection. Les tarifs en résultant ainsi que les tarifs existants seront réduits en moyenne de 36 % sur six ans pour les pays développés, avec des réductions minimales respectives de 15 % et 10 % imposées pour chaque ligne tarifaire. Pour chaque secteur de production, un taux minimum d'importation est fixé à 3 % de la consommation nationale en 1995 augmentant jusqu'à 5 % en 2000. Une clause de sauvegarde en cas de forte augmentation des importations ou de dégradation de la balance des paiements permet au pays concerné, soit d'augmenter provisoirement ses droits de douane, soit de ne pas réduire une mesure de protection existante.

Les mesures nationales de soutien : le total des MGS (Mesures Globales de Soutien) comprenant l'ensemble des mesures de soutien consenties pour des produits spécifiques ou non ne donnant pas lieu à exemption, va être réduit de 20 % dans les pays développés, de 13,3 % pour les pays en voie de développement sans imposition de réduction pour les moins avancés. Une clause de minimis est fixée à 5 % de la valeur de la production pour les pays développés et à 10 % pour les pays en voie de développement. Sont exemptes de ces réductions les politiques de la

«case verte», concernant la recherche, le contrôle des maladies ou la sécurité alimentaire, les paiements directs aux producteurs, y compris ceux dérivés de la production par des formules de soutien des niveaux de revenu et ceux consentis dans les programmes environnementaux, ou ceux effectués dans le cadre des programmes de limitation de la production.

Les subventions à l'exportation doivent être réduites de 36 % en valeur et de 21 % en volume sur 6 ans, par rapport au niveau enregistré sur le période de base de 1986/90 ou 1991/92 en cas d'augmentation depuis la période de base. Sont aussi prévues des dispositions visant à empêcher le non-respect des engagements de réduction des subventions à l'exportation et d'autres qui énoncent des critères couvrant les dons d'aide alimentaire et l'utilisation de crédits à l'exportation. »

Source : CIB, janvier 1994.

Vers une plus grande stabilité des marchés agricoles internationaux ?

Causes et conséquences de l'instabilité

Les politiques agricoles interventionnistes des pays occidentaux ont permis de protéger les marchés nationaux des fluctuations internationales en ajustant les volumes commercialisés sur les marchés intérieurs. À l'inverse, les excédents écoulés sur les marchés internationaux sont extrêmement variables. Parce que le marché international n'est pas suffisamment important par rapport à la consommation mondiale ou simplement par rapport au marché intérieur de certains grands producteurs, sa capacité à absorber l'instabilité apparaît réduite (Tableau 4).

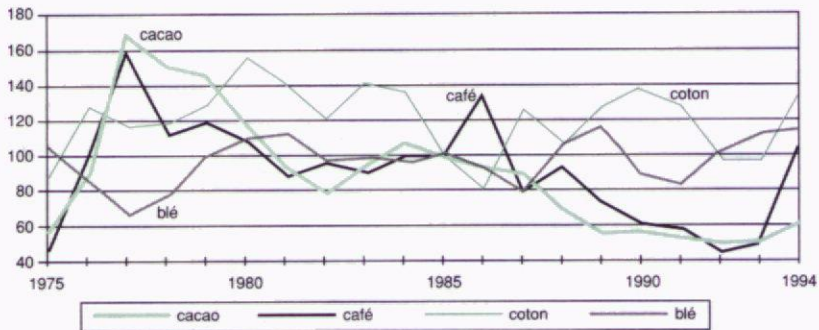
Tableau 4 : Échanges internationaux de blé et farine de blé par rapport à la production mondiale et au marché intérieur des principaux exportateurs au cours de la campagne 1994/95 (million de tonnes)

Exportateurs	Production		Consommation		Exportation	
	Volume	%	Volume	%	Volume	%
États-Unis	63,2	12	35,0	6	32,4	35
Union européenne	84,6	16	73,7	13	16,1	18
Canada	23,1	4	7,8	1	21,3	23
Argentine	11,5	2	4,4	1	7,9	9
Australie	8,9	2	6,3	1	7,9	9
Monde	524,0	100	554,3	100	92,0	100

Source : USDA.

Les politiques commerciales des grands exportateurs ne font que transférer l'instabilité de la production nationale sur les marchés mondiaux. Si quelques pays

Graphique 5 : Évolution des cours de certains produits agricoles 1975-1994
(indice 100 = 1985)



Source : Données Banque mondiale.

exportent leur instabilité, nombreux sont ceux qui l'absorbent. Ce sont en majorité les pays en développement, dont les marchés intérieurs sont exempts de protection, suite à la mise en place des programmes d'ajustement structurel.

Ces facteurs d'instabilité peuvent être amplifiés par d'autres exogènes, comme les fluctuations des taux de change et d'intérêt qui influencent les marchés mondiaux céréaliers directement via les niveaux d'offre, de demande et de prix, et indirectement à travers les liens entre les marchés de capitaux et les marchés de matières premières (ajustements des portefeuilles en fonction des niveaux de rentabilité sur les différents marchés).

Le recours au marché mondial peut s'avérer difficile pour des pays ne disposant pas de réserves en devises suffisantes. Leur capacité d'importation dépend de la part des importations de céréales dans les recettes d'exportation, de la stabilité de ces recettes, et de la corrélation, s'il y a lieu, entre l'instabilité des dépenses d'importation et celle des recettes d'exportation. La plupart des pays en développement confrontés à l'insécurité alimentaire sont en fait exposés à une double instabilité : celle des cours des produits alimentaires tempérés importés et celle des cours des produits agricoles tropicaux exportés (Graphique 5). De faibles recettes d'exportation associées à des dépenses d'importation croissantes ne font qu'aggraver le déséquilibre de la balance des paiements pour des pays dont l'endettement est déjà considérable. Ajoutons qu'un pays peut difficilement faire reposer sa croissance économique et son approvisionnement alimentaire sur quelques produits d'exportation dont les prix sont très instables depuis les deux dernières décennies (café, cacao) et tendent à la baisse sur le long terme (coton, caoutchouc) ou sur des créneaux de diversification (produits tropicaux) très spécialisés.

Au-delà de la difficulté à gérer un processus de libéralisation dans ce contexte, l'instabilité à l'importation et à l'exportation contrarie de façon significative le développement économique. La Banque mondiale³⁵ a estimé que la dégradation

35. World Bank, *Global economic prospects*, Washington D.C., 1995.

quasi constante des termes de l'échange de l'Afrique subsaharienne depuis la fin des années 70 équivalait à des pertes annuelles de revenu évaluées à 0,9 % du PIB. La dégradation des termes de l'échange réduit les capacités d'importation des pays, dont dépendent en partie l'intensification agricole et le processus d'industrialisation.

Enfin, l'instabilité à court terme des prix sur les marchés nationaux et internationaux augmente la difficulté à interpréter les signaux du marché pour établir des stratégies de croissance du secteur agricole à moyen terme, autant pour les producteurs, les consommateurs que pour les gouvernements.

Les accords de Marrakech : vers une plus grande stabilité ?

En théorie, la libéralisation des échanges doit améliorer la stabilité des marchés mondiaux : en connectant les marchés nationaux aux marchés internationaux, les chocs sont absorbés par un volume élargi d'échanges. Les prévisions deviennent plus sûres, renforçant ainsi la sécurité d'accès au marché. C'est une contribution importante à la garantie de la sécurité alimentaire pour tous. En réalité, deux facteurs peuvent venir contrarier ce raisonnement.

D'une part, l'effet stabilisateur sur les marchés de la libéralisation dépend de son impact sur la localisation de la production. Là, deux hypothèses sont envisageables. La première considère la concentration de la production dans les régions disposant des avantages comparatifs les plus importants. L'impact sur la production de chocs exogènes (climatiques par exemple) sera d'autant plus important que celle-ci est concentrée. L'instabilité du marché est renforcée. Il faut également tenir compte des contraintes liées à l'intensification de la production qui vont tirer les prix vers le haut, suite à la prise en compte des externalités. La seconde hypothèse envisage le déplacement d'une partie de la production de zones stables vers des zones plus instables, qui peut aussi conduire à une forte variabilité de la production mondiale et ainsi accroître l'instabilité.

La stabilité des marchés internationaux dépend fortement du niveau et de la composition des stocks. Les accords du GATT favorisent la réduction des stocks publics³⁶ — ces derniers représenteraient en l'an 2000 pour les céréales, environ 17 % de la consommation, contre plus de 20 % pendant les années 80. En outre, la privatisation des stocks mondiaux devrait se poursuivre, processus à l'origine de tensions sur les marchés. En effet, les agents privés arbitrent selon leurs propres critères et, lorsqu'ils sont d'une taille suffisante comme les multinationales du commerce de céréales³⁷, peuvent avoir une action forte d'entretien de l'instabilité puisqu'une partie de leurs profits en dépend : le manque de prévisibilité des marchés conduit les acteurs économiques à prendre des primes de risque élevées et à rechercher des bénéfices rapides.

36. Greenfield J., Nigris M. (de) et Konandreas P., «The Uruguay Round Agreement on Agriculture : Food Security Implications for developing Countries», *Food Policy*, vol. 21 number 4/5, sept.-nov. 1996.

37. Deux multinationales américaines, Cargill et Continental Grain réalisent près de la moitié des échanges mondiaux de grains. Avec un chiffre d'affaires estimé à 50 milliards de dollars en 1994 (équivalent au PIB d'un pays comme le Pakistan), Cargill est le second groupe agro-alimentaire du monde.

Il faut toutefois noter que l'alimentation animale représente une part croissante de la consommation de céréales — plus de 60 % en Europe occidentale et en Amérique du Nord. Les possibilités de substitution entre céréales et produits non céréaliers rendent ce type de consommation très réactif aux prix et peuvent en faire une variable d'ajustement des marchés céréaliers. Reste que ce processus n'est pas automatique : il dépend de la structure et des niveaux de rentabilité respectifs des marchés de l'alimentation animale et de l'alimentation humaine. Ainsi, la hausse simultanée en 1994 des cours des céréales et des produits non céréaliers — le tourteau de soja en particulier — a limité les effets de substitution. Une plus grande stabilité des marchés agricoles internationaux, suite aux accords du GATT, est donc loin d'être évidente.

Les effets attendus pour les pays en développement

Les principaux effets attendus des dispositions relatives à l'agriculture dans les accords du GATT sont :

1) l'augmentation des exportations des produits traditionnels agricoles (notamment tropicaux), grâce à l'amélioration de l'accès aux marchés dans les pays développés,

2) l'érosion des marges préférentielles accordées dans les cadres du Système de Préférences Généralisées (SPG) et de la convention de Lomé, du fait de la réduction des droits de la Nation la plus favorisée (NPF), et

3) l'augmentation des prix des produits alimentaires, du fait de la réduction du soutien interne et des aides à l'exportation dans les pays excédentaires. Les conséquences des accords de Marrakech demeurent néanmoins difficiles à estimer.

• À long terme, des perspectives « favorables » aux pays en développement ?

L'amélioration de l'accès aux marchés des pays développés devrait permettre aux pays en développement d'accroître, au moins en volume, leurs exportations³⁸. La croissance économique attendue de la libéralisation des échanges de biens et services devrait en effet entraîner une augmentation de la demande mondiale en produits agricoles, notamment tropicaux. Cependant, cette augmentation devrait être assez limitée dans les pays industrialisés en raison de la faible élasticité revenue de la demande en produits tropicaux. En revanche, il existe à terme un potentiel important de croissance de la demande dans les pays d'Europe de l'Est et dans certains pays en développement où la consommation de produits tropicaux reste marginale.

Les accords du GATT ont toutefois peu concerné les produits tropicaux. Seul le renforcement de la croissance économique mondiale générée par les échanges pourrait accroître la demande pour ces produits. Néanmoins, la réduction des barrières tarifaires remet également en cause un certain nombre de préférences commerciales jusqu'ici accordées aux pays en développement, soit dans le cadre du Système de préférence généralisé, soit dans celui de la convention de Lomé qui concerne les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP).

De même, les processus de négociation de zones de libre-échange engagés par l'Union européenne avec les pays du Maghreb et du Moyen-Orient, les pays du

38. La plupart des évaluations prévoient une baisse à l'horizon 2002 des prix des produits agricoles exportés, entre 1,5 % pour le café et 0,3 % pour les huiles végétales.

Marché commun du Cône-Sud (Mercosur) ou encore l'Afrique du Sud, remettent clairement en cause l'accord commercial avec les pays ACP et obligent à repenser, d'une part, un tel accord en vue d'une éventuelle renégociation de la convention de Lomé, et d'autre part, les programmes d'appui à la capacité d'exportation, de soutien aux politiques de promotion des exportations, etc., des pays en développement.

Ces pertes de marges préférentielles pourraient accentuer le mouvement de pertes de parts de marché et entraîner, à court et moyen terme, des réductions de recettes d'exportation sur certains produits traditionnellement exportés par les pays africains. L'accès privilégié au marché européen n'a toutefois empêché ni la dévalorisation des produits primaires, ni la réduction des parts de marché des pays exportateurs africains au profit de concurrents asiatiques ou latino-américains.

• *À court terme, augmentation de la facture alimentaire et exclusion de l'Afrique*

Les études prospectives alimentaires prévoient également la persistance de la baisse des prix réels des céréales à long terme. Ceux-ci devraient baisser d'un tiers à l'horizon 2010 par rapport à la période de référence utilisée (le plus souvent 1988 et 1990). Cette persistance des tendances passées s'explique par deux facteurs principaux : la poursuite des progrès réalisés en termes de rendement — dont la croissance reste supérieure à celle de la population — et le passage probable de l'Europe de l'Est et peut-être de la CEI, de la situation de régions importatrices à celle d'exportatrices nettes de céréales.

Suite à la libéralisation du commerce agricole, les produits agricoles des zones tempérées pourraient enregistrer des hausses de prix à court terme, élevant ainsi la facture alimentaire des pays importateurs nets. En effet, la réduction des subventions nationales et des primes à l'exportation sur les produits agricoles — et notamment céréaliers — entraînerait, selon plusieurs études, une augmentation des cours mondiaux de ces produits de l'ordre de 5 à 10 %. Cette augmentation pose la question de l'approvisionnement des pays importateurs en produits alimentaires suivant des modalités et à des conditions acceptables.

L'augmentation de la facture alimentaire ne doit pas être seulement perçue comme une charge supplémentaire pour la balance des paiements, mais également comme une opportunité pour les politiques de sécurité alimentaire. Elle constitue en effet une incitation à la production vivrière locale, dont elle améliore la compétitivité et donc les perspectives de débouchés sur les marchés internes. La variable prix n'est toutefois pas suffisante pour relancer la production vivrière et les pays africains ne pourront faire l'économie d'une politique agricole « volontariste » favorisant la sécurité alimentaire³⁹. Celle-ci nécessite la mise en place d'aides à l'agriculture qui, pour être validées dans le cadre des accords du GATT, ne doivent entraîner aucune distorsion de marché. Il s'agit notamment de la recherche, de la formation, de la constitution de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire et non de régulation des prix.

Parce que les effets négatifs sur les pays en développement des accords de Marrakech sont patents, ces derniers prévoient des mesures d'accompagnement. Ils sont mentionnés dans la *Décision ministérielle sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés*

39. Jadot, Y. et Tubiana L., *Les Accords du GATT : cadre d'analyse et éléments de stratégie pour les pays d'Afrique subsaharienne*. Coalition mondiale pour l'Afrique, Accra, 7-9 juin 1995.

et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. Ce sont l'aide alimentaire, des compensations financières émanant des institutions financières internationales (FMI et Banque mondiale), des conditions particulières sur l'attribution des crédits d'exportation, ainsi qu'une aide technique et financière pour améliorer la productivité de l'agriculture et des infrastructures. Mais comment évaluer les conséquences de l'Uruguay Round sur les économies de ces pays? Il est difficile par exemple de déterminer quelle proportion de l'augmentation des prix des céréales ces deux dernières années est imputable aux accords de Marrakech. Dans ces conditions, comment déterminer si une aide est nécessaire?

Ajoutons à cela que les mesures d'accompagnement sont difficiles à appliquer. Avec la privatisation des stocks publics, comment peut-on constituer des réserves destinées à l'aide alimentaire? Quant aux compensations financières destinées à financer un niveau satisfaisant d'importation sans accroître le déséquilibre de la balance des paiements, le FMI juge les mesures actuelles satisfaisantes, alors que les conditions d'accès à l'aide sont extrêmement difficiles à remplir pour de nombreux pays.

Il semble difficile pour les pays en développement de compter sur ces mesures d'accompagnement, d'autant qu'aucune ne concerne la stabilisation des marchés internationaux, problème majeur des pays importateurs nets de denrées alimentaires.

LA COORDINATION INTERNATIONALE

Créer un environnement propice au développement des économies du Sud, implique une meilleure stabilisation et prévisibilité des marchés de produits agricoles d'une part, et une plus grande coordination des politiques agricoles, commerciales et de coopération d'autre part. Pour ce faire, de nouvelles relations entre marchés et États, la définition de normes de développement durable et leur intégration dans le commerce international devraient être mises en œuvre.

Les réactions de la communauté internationale

Si le marché ne peut résoudre seul la question alimentaire, une nouvelle relation entre les États et le marché est donc à mettre en place. Une coordination des politiques agricoles mais également économiques et sociales ainsi qu'une coopération entre les instances gouvernementales locales comme nationales, la société civile, et les institutions internationales sont nécessaires. Que propose la communauté internationale?

Le Sommet sur l'alimentation de Rome

Le Sommet de Rome sur l'alimentation a débouché sur l'adoption d'une *Déclaration sur la sécurité alimentaire mondiale* et d'un *Plan d'action*⁴⁰. Les chefs d'État

40. *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, FAO, 13 novembre 1996.

et de gouvernement se sont montrés conscients de la gravité de la question alimentaire. Ils ont affiché « [leur] volonté politique et [leur] engagement commun et national de parvenir à la sécurité alimentaire pour tous et de déployer un effort constant afin d'éradiquer la faim dans tous les pays et, dans l'immédiat, de réduire de moitié le nombre des personnes sous-alimentées d'ici à 2015 au plus tard ».

Ils ont réaffirmé que la sécurité alimentaire passe non seulement par l'intervention des gouvernements à l'intérieur de leur pays, mais également par la coopération internationale. « La sécurité alimentaire est une tâche complexe, qui incombe d'abord à chacun [des] gouvernements. Ceux-ci doivent créer un environnement propice et adopter des politiques assurant la paix, ainsi que la stabilité sociale, politique et économique, l'équité et l'égalité entre les sexes. [...] Au niveau mondial, les gouvernements devraient aussi collaborer activement, entre eux et avec les organismes des Nations unies, les institutions financières, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales et les secteurs public et privé, à des programmes visant à assurer à tous la sécurité alimentaire. »

Si cette déclaration d'intention est de « bon augure », il n'apparaît aucune disposition quant au(x) dispositif(s) de lutte contre la faim et la malnutrition à mettre en place. Les chefs d'État et de gouvernement se sont simplement montrés « décidés à faire en sorte que les ressources techniques et financières, de toutes les sources, y compris l'allègement de la dette extérieure des pays en développement, soient mobilisées et allouées et utilisées au mieux, afin de renforcer les mesures nationales de mise en œuvre des politiques de sécurité alimentaire durable ». Ils ont également affirmé la nécessité de la mise en application totale des mesures concernant les effets négatifs de l'entrée en vigueur des accords du GATT.

La Conférence de l'OMC de Singapour

La Conférence de l'OMC qui s'est tenue à Singapour du 9 au 13 décembre 1996, a essentiellement abordé la question alimentaire à travers les difficultés rencontrées par les pays en développement consécutives à l'entrée en vigueur des accords de Marrakech.

Le FMI⁴¹ a ainsi réaffirmé que « [...] les réformes économiques et le démantèlement des mesures de protection sont des processus douloureux qui parfois, tout au moins à court et à moyen terme, ont des conséquences pénibles sur le plan social ». Il a rappelé que les mesures financières d'accompagnement — mécanisme élargi de crédit et la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) en faveur des Membres à faible revenu — ont permis « d'appuyer des programmes à moyen terme qui mettent davantage l'accent sur l'ajustement structurel, y compris la libéralisation du commerce ». Le FMI a notamment rappelé la nécessité d'une réduction de la pauvreté et a ajouté qu'il travaillait actuellement sur « [...] la mise au point des financements futurs de la FASR, de manière à disposer en permanence de ressources à des conditions libérales qui [lui] permette de soutenir les efforts de réforme de [ses] Membres les plus pauvres. Des opérations spéciales au titre de la facilité d'ajustement structurel renforcée seront aussi l'instrument grâce

41. Déclaration de M. Michel Camdessus, directeur général, FMI, lors de la Conférence ministérielle de Singapour, le 9 décembre 1996.

auquel le FMI contribuera à l'initiative commune menée avec la Banque mondiale pour réduire le fardeau de la dette des pays pauvres les plus endettés, dont les efforts de réforme ne pourraient autrement déboucher sur une situation de la dette soutenable ».

L'Union européenne a été le seul exportateur céréalier à proposer des mesures concrètes d'aide au développement des pays les plus pauvres. Elle s'est déclarée prête à « souscrire des engagements visant à ouvrir davantage son marché aux importations en provenance de tous les Pays les moins avancés (PMA) [...], à exploiter pleinement, en étroite collaboration avec ses partenaires ACP, la possibilité d'axer l'action en matière de commerce et de développement convenue dans le cadre de la quatrième convention de Lomé révisée sur les objectifs définis par le Comité du commerce et du développement de l'OMC. Cette action prévoit une coopération financière dans le cadre du nouveau Protocole financier de la convention de Lomé, un soutien à la définition de politiques et de stratégies commerciales cohérentes répondant aux besoins des pays concernés, le renforcement de l'infrastructure dans le domaine du commerce et de l'investissement privé en vue d'accroître leur compétitivité, notamment sur les marchés internationaux »⁴².

Elle a également invité « les autres partenaires développés et en développement avancé à prendre des mesures similaires et effectives. Elle croit par ailleurs que les pays en développement plus avancés pourraient aider les PMA, en leur faisant profiter de l'expérience qu'ils ont acquise dans le cadre de leurs efforts de développement fructueux et en accordant un traitement plus favorable à leurs importations ».

La Banque mondiale⁴³ a simplement rappelé les bienfaits de la libéralisation des échanges agricoles qui doit entraîner « [...] une augmentation de la production vivrière et des exportations agricoles ». La FAO s'est pour sa part contentée de revenir sur les engagements pris par la communauté internationale lors du sommet de Rome⁴⁴.

Finalement, la question alimentaire est restée de côté dans la déclaration finale de la Conférence. Si les organisations internationales sont conscientes du problème, elles ne se sont pas risquées dans des propositions concrètes de lutte contre la faim et la pauvreté.

Les attentes sont importantes

La stabilisation des marchés internationaux

Dans le contexte actuel de réduction des interventions publiques et de privatisation des stocks, quelles sont les chances de voir la communauté internationale assumer

42. Déclaration de S.E. M. Enda Kenny, T.D., ministre du Tourisme et du Commerce de l'Irlande, au nom de la présidence du Conseil des Communautés européennes, Addendum, Position de l'Union européenne sur la question de la participation des pays les moins avancés au système de l'OMC, lors de la Conférence ministérielle de Singapour, le 9 décembre 1996.

43. Déclaration de M. Gautam S. Kaji, directeur général, Opérations, politiques et programmes à la Banque mondiale, lors de la Conférence ministérielle de Singapour, le 9 décembre 1996.

44. Voir la Déclaration de M. H. de Haen, sous-directeur général, Département économique et social de la FAO, lors de la Conférence ministérielle de Singapour, le 11 décembre 1996.

une large partie du coût d'instruments internationaux de stabilisation des marchés, cette fois comme conséquence de la gestion d'un bien collectif global — la sécurité alimentaire mondiale — dont certains acteurs ne peuvent assumer la charge? Comment peut-elle intervenir? La réduction de l'instabilité passe forcément par la mise en place de systèmes d'offre flexibles, capables de faire face rapidement à d'éventuels déficits alimentaires.

Les actions de la coopération internationale peuvent porter sur les sources même de l'instabilité ou sur les moyens de la canaliser. Elles couvrent les aspects d'efficacité des producteurs et des marchés agricoles et les aspects de redistribution du coût de l'instabilité entre acteurs. Il existe deux sources majeures d'instabilité. La première est liée à la très forte variabilité des rendements que connaissent certaines régions. Les points d'application communément évoqués sont alors d'une part la recherche, la gestion de l'eau, l'accès aux moyens de production et au crédit, les infrastructures, et d'autre part le renforcement des capacités des différents acteurs à assumer leurs responsabilités respectives dans la production, la consommation et les échanges de produits alimentaires. Ils dépendent à la fois des politiques nationales et des politiques internationales d'aide au développement. La seconde source d'instabilité, sans doute la plus importante, provient des politiques nationales menées par les grands exportateurs dont l'objectif se résume à la stabilisation des prix intérieurs. Elles n'ont jamais tenu compte des externalités dont elles sont responsables, à moins d'enjeux géopolitiques stratégiques. Elles ont une très forte influence sur la volatilité des marchés et sur la sécurité alimentaire des pays en développement.

Il conviendrait de corriger les effets négatifs des politiques nationales sur les marchés mondiaux. Cela passe notamment par une mise en cohérence des politiques agricoles et commerciales avec les objectifs des politiques de coopération au développement. Des politiques nationales non coordonnées ne peuvent participer de façon efficace à la gestion d'un bien collectif. Ce que les acteurs privés ne peuvent assurer seuls au niveau national, les États individuellement ne peuvent l'assurer au niveau international. La solution d'une plus grande stabilisation repose probablement sur une combinaison entre les actions internationales et la correction des politiques nationales.

Aujourd'hui, la Chine propose que les pays exportateurs prennent l'engagement de fournir annuellement une certaine quantité de céréales à un prix raisonnable. Si l'idée de contrats pluriannuels liant les principaux exportateurs avec chaque groupe de pays importateurs et fixant des conditions adaptées aux situations régionales semble intéressante, elle doit être approfondie. En effet, qu'advierait-il des pays non solvables? Profiteraient-ils de ces contrats ou devraient-ils s'approvisionner sur un marché international d'autant plus instable que sa taille serait réduite?

La coordination des politiques alimentaires

La différenciation entre les situations de déficit chronique et les situations de déficit conjoncturel est essentielle. En ce qui concerne les crises alimentaires résultant de catastrophes naturelles et/ou de conflits politiques, la coopération internationale devrait se focaliser sur la prévention des crises. Les situations dites d'urgence ou de crise politique majeure cachent parfois des réalités nationale ou régionale complexes. Les situations de mi-paix mi-guerre peuvent se généraliser.

Elles appellent des interventions qui tiennent compte des difficultés de fonctionnement des économies et ne se cantonnent pas à la livraison massive d'aliments dans les camps de réfugiés. Pour les situations d'insécurité alimentaire chronique, les agences de coopération doivent favoriser l'élaboration de stratégies nationales cohérentes de sécurité alimentaire et coordonner leurs actions pour y parvenir.

En dehors des situations de crise, le cadre d'intervention de l'aide devrait être celui des politiques nationales de sécurité alimentaire. Ces politiques devraient faire l'objet d'un large débat au sein de la communauté nationale pour dégager une stratégie bénéficiant d'une base d'appui suffisante. Pour les pays donateurs, bâtir un code de conduite signifie s'engager à soutenir la formulation de ces politiques, et à les accepter comme cadre d'intervention. Les donateurs peuvent ainsi pousser les gouvernements à mener les débats et les négociations nécessaires au sein du pays, soutenir l'organisation des acteurs les plus faibles du système alimentaire ou les plus à même de jouer un rôle positif pour la sécurité alimentaire.

Un code de conduite en matière d'aide alimentaire

La question majeure à régler est l'examen et la résolution des différends, si l'on veut que ce code ne reste pas un catalogue de bonnes intentions et de principes. L'idée d'un code de conduite part de l'hypothèse que le partage de l'information permet de réduire, dans le cadre de principes communs approuvés *a priori*, une partie des différends. Ensuite, la dynamique de la confrontation des pratiques pousse aux changements. Un code de conduite est aussi un appui précieux pour les agences d'aide pour défendre une politique cohérente face aux pressions nationales de tout type.

• L'intégration effective de l'aide alimentaire aux politiques de sécurité alimentaire

Les deux principaux fournisseurs de l'aide alimentaire que sont l'Union européenne et les États-Unis, ont revu leur position et défini de nouvelles orientations en matière d'aide alimentaire. En effet, la réduction des dépenses budgétaires engagée par le Congrès américain ces dernières années a un impact direct sur l'aide publique au développement et l'aide alimentaire américaine⁴⁵. Ainsi, les envois d'aide alimentaire ont diminué pratiquement de moitié depuis 1993. L'aide alimentaire n'est plus considérée comme efficace dans la conquête des marchés d'exportations, d'où une diminution de plus de 70 % du budget du titre I de la PL 480⁴⁶ (prêts avec des crédits bonifiés), ni comme une aide réellement adaptée au soutien des réformes politiques (tendance renforcée par l'arrêt de l'aide alimentaire vers les pays de l'ex-URSS), d'où une baisse de plus de 50 % du titre III (dons vendus sur les marchés générant des fonds de contrepartie). En revanche, l'aide alimentaire en faveur des projets de développement, pour l'urgence ou le PAM (titre II) ne baisse que de 15 %, renforçant la tendance générale des donateurs de rechercher un meilleur ciblage de l'aide alimentaire sur les plus démunis.

Pour sa part, la réglementation communautaire adoptée en juillet 1996 est véritablement une réforme de grande ampleur en matière d'aide alimentaire et de

45. USAID, *Food Aid and Food Security*, Policy paper, 1995.

46. Public Law 480 : programme de subvention aux exportations mis en place en 1954 dans le cadre de l'aide alimentaire.

politique de sécurité alimentaire. L'axe majeur de cette réforme a été de subordonner toutes les actions d'appui à la sécurité alimentaire, y compris l'aide alimentaire, à la définition de stratégies nationales de sécurité alimentaire. Les principaux changements portent sur un recentrage de l'aide alimentaire sur les pays les plus pauvres, le développement des opérations triangulaires et des achats locaux, le recours possible à l'aide en devises pour les importations, le financement d'équipements (outils, semences,...), de crédit et d'actions d'accompagnement de l'aide alimentaire (analyse des besoins, suivi et évaluation, formation des acteurs locaux,...). En situation « normale », c'est-à-dire hors du contexte de crise politique, la définition de stratégies nationales de sécurité alimentaire implique que les différents aspects des politiques publiques soient cohérents avec les objectifs de sécurité alimentaire. La relance de la production agricole, l'amélioration du fonctionnement des marchés, la réduction de la pauvreté, et le renforcement des capacités d'organisation et de négociation des acteurs les plus vulnérables sont des composantes centrales de ces politiques.

L'aide européenne est désormais conçue pour appuyer la mise en place de telles stratégies et pour s'y intégrer. Il reste aujourd'hui à créer une dynamique autour de cette réforme, en encourageant les donateurs à adapter leurs outils de coopération à cet objectif d'appui à la sécurité alimentaire.

• *Le partage des expériences et la cohérence des interventions des donateurs*

Les désaccords sont fréquents entre donateurs sur le diagnostic des situations d'insécurité alimentaire et par conséquent, sur les réponses à adopter. Favoriser un consensus entre les donateurs sur les critères d'évaluation des politiques nationales, pour que les conditionalités de l'aide soient transparentes et cohérentes est un objectif prioritaire. La dynamique engendrée par un code de conduite doit permettre de rapprocher les diagnostics en échangeant les informations et les expériences, et pousser à la réforme des politiques d'aide en identifiant les meilleures pratiques en matière d'appui. Ces échanges permettront aussi de vérifier la faisabilité et l'efficacité des actions. Par exemple, les achats locaux ou régionaux pratiqués par certaines agences pourraient être généralisés. L'échange sur les méthodes employées est aussi une source d'économie de moyens, car il facilite l'apprentissage et crée une vision commune entre les acteurs de l'aide.

L'analyse de la sécurité alimentaire pour chaque pays et région fait intervenir de nombreuses variables. Un code de conduite devra prévoir un mécanisme de confrontation des analyses, des diagnostics, tant sur l'évaluation des besoins — ce qui se fait classiquement dans plusieurs enceintes — que sur le fonctionnement des systèmes. Cette confrontation permettra de neutraliser les enjeux politiques de l'évaluation des besoins. Pour les gouvernements récipiendaires comme pour les institutions d'aide, ces enjeux introduisent un biais important, source de dysfonctionnement de l'aide, notamment de livraisons excessives de produits, et donc de perturbation des marchés locaux.

• *Trouver un lieu de coordination*

Un forum pour l'appui à la sécurité alimentaire reste à créer à l'intérieur des institutions existantes ou dans un autre cadre. Lorsque des divergences apparaissent, notamment entre deux donateurs, un lieu de coordination peut aider, sur la base des principes consentis, à régler ces divergences. C'est aussi dans ce cadre que des priorités en termes d'actions ou de pays à soutenir devraient être débattues. La

coordination au sein des donateurs devrait aussi s'inscrire dans la coordination d'actions régionales avec les pays bénéficiaires de l'aide.

Les instances existantes semblent pour l'instant mal organisées pour effectuer ces tâches. Plusieurs scénarios possibles sont à étudier. La réforme de la convention de Londres peut être une occasion. Une autre option est envisageable sous la forme d'un réseau d'appui animé par une agence multilatérale.

Une convention pour une sécurité alimentaire soutenable

Lors du Sommet mondial de l'alimentation en novembre 1996, un groupe d'ONG a proposé une convention sur la sécurité alimentaire dont l'objectif est de faire de la sécurité alimentaire un objectif absolu des politiques internationales et de trouver les meilleurs instruments d'aide à la sécurité alimentaire.

Commencer par l'identification des denrées alimentaires domestiques de base qui ont un rôle primordial dans la sécurité alimentaire des pays est essentiel : ces produits ne seraient alors pas soumis aux règles de l'OMC lorsqu'elles s'opposent aux exigences de sécurité alimentaires. Une politique nationale de promotion à la production de telles denrées, ajustée sur les objectifs de consommation serait ainsi possible.

La mise en place d'un réseau mondial de réserves alimentaires locales, nationales et internationales assurerait une aide d'urgence en période de crise. Il serait structuré de manière à ce que les réserves régionales constituent les premières aides alimentaires. Le financement de ces réserves serait assuré en partie par les fonds d'aide des pays exportateurs et en partie par des financements alternatifs (taxe sur les échanges de produits agricoles par exemple).

La création d'une structure de négociation et de contrôle garantissant que tous les acteurs engagés favorisent la mise en place de mesures destinées à promouvoir la sécurité alimentaire, la promotion des échanges commerciaux visant à satisfaire la demande locale sans mesure de dumping à l'exportation, et la création de mécanismes financiers et techniques permettant de régler les litiges engendrés par les politiques de sécurité alimentaire avec les instances internationales telles que l'OMC, sont les trois autres points sur lesquels un accord doit être trouvé.

CONCLUSION

Le cas de ces pays industrialisés est très significatif du fait que l'insécurité alimentaire ne peut plus être abordée uniquement comme une question de performance agricole. L'approche au niveau des individus ou des groupes d'individus prend une importance croissante du fait du creusement des écarts dans la répartition des revenus et de l'aggravation de la pauvreté dans de nombreuses régions. Parallèlement, les questions internationales deviennent d'autant plus cruciales que les échanges de produits alimentaires ont connu un accroissement extrêmement rapide. L'internationalisation de l'agriculture et la monétisation de plus en plus importante de l'accès à l'alimentation sont deux réalités marquantes de ce siècle.

Il est impossible de se contenter d'une vision parcellaire de la question de la sécurité alimentaire en isolant tel ou tel aspect de la question, souvent les aspects les plus médiatiques. La question de l'offre alimentaire et du risque de pénurie

pour l'avenir compte tenu de l'accroissement démographique et les crises alimentaires majeures, auxquelles répond l'aide alimentaire d'urgence, sont fortement médiatisées. On parle moins de la sous-alimentation ou de la malnutrition présentes un peu partout de manière chronique, mais plus diffuse. C'est pourtant la situation dans laquelle se trouve la majorité des personnes souffrant de la faim, y compris dans les pays riches. Mais la compréhension de ces situations est plus complexe et les solutions immédiates sont plus rares.

Parce que la sécurité alimentaire renvoie aux politiques et stratégies dans les domaines économique, social, démographique, éducationnel, commercial, environnemental, etc., elle ne peut être assurée par chaque acteur pris individuellement. Elle dépend donc de l'action collective et devrait être du ressort de l'État : c'est à lui qu'incombe la fixation des règles et des responsabilités visant à assurer la sécurité alimentaire de chacun. Ainsi considérée, la sécurité alimentaire pose deux problèmes. Le premier relève de la capacité des seuls États à mettre en place des conditions favorables pour atteindre un niveau alimentaire suffisant. Le résoudre nécessiterait l'intégration de la pluralité des moyens d'actions ou d'interventions internationaux dans les stratégies alimentaires nationales.

Le second résulte de la spécificité des situations d'insécurité alimentaire au sein même d'un pays, d'une région, voire d'une localité. On ne se pose pas la question de la sécurité alimentaire de la même manière selon que l'on s'intéresse à l'ensemble de la planète («Produira-t-on assez pour nourrir l'humanité en 2010?»), à un pays («Pourra-t-on produire ou importer suffisamment pour couvrir les besoins alimentaires de la population?»), ou à un individu («De quoi vais-je me nourrir?»). Par conséquent, il convient de déterminer à chaque niveau le ou les acteurs et/ou institutions susceptibles d'engager des actions efficaces pour lutter contre l'insécurité alimentaire. Il exigerait quant à lui une adaptation des moyens d'intervention à chaque situation.

À ces deux questions, l'État en tant qu'organe de décision centralisé et unique ne peut pas répondre, même s'il est suffisamment fort et représentatif pour considérer la sécurité alimentaire comme une priorité absolue. Une approche subsidiaire de la question alimentaire devrait permettre de remédier à ces problèmes. Le principe général de subsidiarité consiste à traiter prioritairement les difficultés au niveau où elles se posent et à ne les déléguer au niveau supérieur, géographique et/ou institutionnel, que si cela en améliore l'efficacité. Il permettrait d'intégrer pleinement les acteurs économiques et sociaux dans le débat sur la sécurité alimentaire, et tout particulièrement les populations concernées, pour que s'élaborent les compromis nécessaires entre les intérêts particuliers et l'intérêt général. Ainsi, l'ensemble des acteurs serait impliqué dans l'élaboration des politiques nationales, des politiques d'aide et de coopération, et dans la définition des règles du jeu international.

Parce que la sécurité alimentaire requiert la prise en compte des avantages en termes de bien-être qu'elle procure non seulement aux individus qui en bénéficient mais également à l'ensemble de la société (augmentation de la productivité du travail, réduction des dépenses de santé, caution de la sécurité politique, etc.), elle peut être considérée comme un bien public dépendant de la responsabilité collective.

La reconnaissance de la sécurité alimentaire comme un bien public, que le jeu du marché à lui seul ne peut garantir, doit conduire à traiter spécifiquement la question des règles du commerce international des produits agricoles dans les

négociations commerciales. Elle doit également amener une redéfinition du rôle et des responsabilités collectives des différents acteurs, qui devrait déboucher sur l'élaboration d'instruments communs de sécurité alimentaire globale.

La sécurité alimentaire ainsi abordée, devrait conduire à préciser les espaces de diagnostic et de règlement des différents types de problèmes en distinguant les responsabilités locales, nationales, régionales et internationales. L'approche subsidiaire devrait également permettre d'identifier les institutions appropriées pour assumer les arbitrages et les compromis à et entre ces différents niveaux, ainsi que de préciser les rôles et responsabilités des divers acteurs (organisations socioprofessionnelles, collectivités locales, opérateurs privés, État, organisations internationales, etc.).

L'idée selon laquelle la sécurité alimentaire est un bien public commence à faire son chemin. Il s'agit maintenant de construire un cadre qui permette de la gérer conformément à ce statut et d'engager un débat franc, impliquant tous les acteurs concernés, mettant à plat les causes et les enjeux de la faim, faisant la part des responsabilités, pour déboucher sur des engagements clairs et adaptés à la diversité des situations.

POINTS DE VUE

Union européenne, États-Unis : des politiques agricoles déstabilisantes?⁴⁷

Par David Blandford,

*Directeur du département Alimentation, agriculture et pêche de l'OCDE*⁴⁸

La politique agricole commune, axée depuis l'origine sur le soutien des prix internes des principaux produits de l'Union européenne, a connu au cours des dernières années un certain nombre de changements : réduction des prix administrés, introduction de paiements directs assis sur une base fixe de surface cultivée et de rendements, mises en jachères de terres agricoles. Depuis la conclusion des négociations du cycle d'Uruguay, les subventions aux exportations de céréales sont limitées en volume comme en valeur et des tarifs douaniers remplacent les taxes variables qui frappaient les importations céréalières. Plus récemment, le cours des céréales sur les marchés internationaux excédant les prix communautaires, l'Union a imposé des taxes aux exportations de céréales pour décourager les exportateurs et ramener les prix internes en dessous du niveau mondial.

La baisse des prix internes a provoqué une hausse de la consommation communautaire de céréales, et en particulier de la quantité de blé destinée à l'alimentation du bétail. De plus, les jachères ayant entraîné une réduction de la production et la croissance des rendements s'étant ralentie, l'écart entre la production et la consommation s'est tassée et les stocks se sont contractés.

Aux États-Unis, le « découplage » des aides aux producteurs par rapport aux volumes produits, amorcé au milieu des années 80, s'est poursuivi. La Loi agricole de 1990 a gelé les surfaces et les rendements sur lesquels reposaient les paiements compensatoires. Elle a accordé une plus grande flexibilité aux producteurs dans leurs choix de culture et n'a imposé que de faibles mises en jachères (voire aucune). Les subventions aux exportations ont augmenté, mais depuis la conclusion du cycle d'Uruguay, elles sont limitées en volume et en valeur. La Loi agricole de 1996 renforce l'orientation libérale de la politique américaine : elle supprime les paiements compensatoires et les jachères et rend les paiements directs aux producteurs indépendants des décisions de production. Elle prévoit également de réduire encore les subventions aux exportations.

Sous l'effet de ces changements de politiques agricoles, les stocks publics considérables apparus au milieu des années 80 ont disparu et la production est devenue plus sensible aux prix internationaux. Quel sera l'impact de ces évolutions sur le niveau futur des cours mondiaux? C'est ce qu'a étudié le Secrétariat de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), en tenant compte également d'autres développements probables, relatifs notamment aux importations des pays non membres de l'OCDE. Ses conclusions sont que les prix des céréales, une fois corrigés de l'inflation, devraient être sensiblement les mêmes à la fin du siècle qu'en 1990-1994. Selon le Secrétariat, les prix actuellement élevés

47. *Courrier de la Planète*, n° 36, 1996.

48. Organisation pour la coopération et le développement économiques.

ne devraient pas persister et l'ajustement de la production devrait, dans l'ensemble, ramener les prix à un niveau plus «normal». Malgré la hausse rapide de la demande de céréales, en particulier dans les nouveaux pays industrialisés d'Asie, les rendements céréaliers mondiaux continuent d'augmenter. La croissance de la production, au moins jusqu'au siècle prochain, sera sans doute suffisante pour éviter la hausse des prix réels. Néanmoins, le fait que les prix réels ne baisseront probablement pas est en lui-même significatif et constitue une exception à des tendances historiques.

On peut ainsi dresser une perspective plausible du niveau des prix à moyen terme. En revanche, la variation des prix internationaux d'une année sur l'autre est imprévisible. Elle dépend en effet largement des aléas climatiques, qui font fluctuer les rendements, et des politiques nationales, qui déterminent dans quelle mesure les prix internes absorbent la variabilité des prix internationaux. Malgré les progrès accomplis en matière agricole lors du cycle d'Uruguay, un nombre important de grands marchés céréaliers nationaux demeurent largement fermés aux changements des prix mondiaux. En conséquence, l'utilisation des céréales, en particulier pour nourrir le bétail, s'ajuste mal aux variations de prix. Le grain destiné à la consommation animale et celui utilisé par l'industrie forment une réserve potentielle qui pourrait contribuer à limiter les fluctuations des prix mondiaux. Mais cette réserve ne peut être mobilisée que si les prix internes suivent l'évolution des cours mondiaux. Or cela ne peut pas se produire si les taxes aux frontières servent à maintenir la stabilité des prix internes.

La hausse récente des prix mondiaux soulève certaines questions. Quelle est la conséquence de la réduction des stocks publics? Ces stocks pourraient-ils jouer à l'avenir un rôle plus actif dans la stabilisation des prix? La relation entre les stocks publics et la stabilité des prix internationaux des céréales est extrêmement compliquée. Cependant, s'attendre à ce que les stocks favorisent la stabilité suppose qu'il existe une relation inverse entre le volume des stocks publics et les changements de prix internationaux, au moins d'une année sur l'autre. Or, sur ce point, l'enseignement de l'histoire est mitigé. Si l'on excepte les stocks américains, on ne peut pas démontrer l'existence d'une relation inverse entre les fluctuations des stocks et les variations annuelles des prix internationaux. Dans la plupart des pays, la gestion des stocks publics semble essentiellement obéir à des considérations de politique intérieure et non à un effort systématique de stabilisation des prix internationaux. En tout cas, des analyses antérieures ont montré que détenir des stocks publics dans l'espoir de stabiliser les prix est d'une efficacité et d'une pertinence économique extrêmement incertaines.

On ne sait pas vraiment si la variabilité des prix des céréales va augmenter dans le futur, ni d'ailleurs si une telle évolution serait particulièrement regrettable. Les changements de prix sont une composante essentielle au bon fonctionnement des marchés. Ils constituent des signaux à l'attention des consommateurs et des producteurs sur la disponibilité des produits, qui affectent leurs décisions et l'allocation des ressources. Dans les pays riches, les augmentations des prix céréaliers ne menacent pas la sécurité alimentaire car les consommateurs ont des revenus suffisamment élevés pour obtenir des céréales, quel qu'en soit le prix. La situation des pays en développement est moins claire, en particulier là où le nombre de consommateurs très pauvres est important. Toutefois, même pour ces pays, il n'est

pas certain que la sécurité alimentaire s'améliorerait si les gouvernements s'efforçaient de stabiliser les prix internationaux. Il est sûr, en revanche, que les pays riches peuvent contribuer à la sécurité alimentaire des pays pauvres en s'ajustant eux aussi aux changements de prix et aux variations de l'offre des céréales. Et pour cela, ils doivent ouvrir entièrement leurs marchés au commerce international.

Stabiliser les marchés nationaux : mission de confiance pour l'État⁴⁹

Par Lawrence D. Smith,
professeur d'économie politique à l'Université de Glasgow⁵⁰

Comment gérer les effets de l'instabilité de la production agricole? C'est l'un des principaux sujets de controverse de la politique alimentaire. L'instabilité met en difficulté la plupart des groupes sociaux, des agriculteurs aux responsables de gouvernement, en passant par les entreprises privées et les consommateurs. Les décisions d'investissement sont reportées, la situation alimentaire des plus pauvres se détériore et la légitimité des gouvernements est compromise.

En effet, une variation brutale de la production ne disparaît pas toute seule. Elle doit être absorbée ailleurs dans le système économique, par des changements de consommation immédiats ou futurs. Mais on peut répartir l'impact du choc dans l'espace ou dans le temps grâce à des arbitrages. L'arbitrage spatial consiste à déplacer l'offre des zones excédentaires vers les zones déficitaires, et l'arbitrage inter-temporel à stocker les surplus pour les libérer en période de pénurie. Mais ces opérations ont un coût. La première implique nécessairement des coûts de transport et de transactions. Quant à la seconde, elle suppose de disposer d'actifs facilement échangeables en biens alimentaires, comme les stocks de denrées, les balances monétaires ou les réserves de change; or, le revenu de ces actifs liquides est moins élevé que celui des investissements à plus long terme.

Par ailleurs, le commerce international ou l'aide alimentaire permettent d'exporter les effets de l'instabilité de la production d'un pays aux consommateurs, aux producteurs et aux détenteurs de stocks d'autres pays. Mais certains États ou blocs d'États peuvent adopter des politiques commerciales qui les isolent de l'instabilité externe. La politique céréalière de l'Union européenne, par exemple, accroît malheureusement l'instabilité des prix dans d'autres régions du monde. On ne peut donc pas lutter contre l'instabilité de la production isolément, pays par pays; une perspective globale est nécessaire.

Stratégies privées

Face à une insécurité alimentaire passagère, les individus adoptent différentes stratégies de survie, comme la diversification des cultures ou l'utilisation de variétés résistantes à la sécheresse. En ville, où la nourriture est essentiellement achetée, de telles stratégies n'existent pas, mais on peut déjà réduire l'insécurité alimentaire en élargissant l'éventail de produits disponibles. Les stratégies purement individuelles ne sont néanmoins pas toujours efficaces. En particulier, si chacun ne peut compter que sur ses propres ressources, les plus pauvres sont condamnés à être les principales victimes de l'insécurité alimentaire.

49. *Courrier de la Planète*, n° 36, 1996.

50. Glasgow University, Grande-Bretagne.

Les stratégies des entreprises privées butent également sur certains obstacles, comme souscrire une assurance pour la perte éventuelle de revenus agricoles ou même régler les primes d'assurance. Les marchés à terme constituent un moyen de limiter l'instabilité, mais ils ne concernent généralement que les risques de prix à court terme, et les agriculteurs des pays en développement hésitent à les utiliser. Le secteur privé peut certes effectuer des arbitrages commerciaux très efficaces et dont les bénéfices attendus couvrent les coûts et les risques de l'opération. Mais plus les variations de prix et de production deviennent fortes ou imprévisibles, moins l'arbitrage est intéressant. En outre, même si l'arbitrage spatial tend à égaliser les prix (nets des coûts d'arbitrage), il ne les stabilise pas forcément du point de vue du pays ou de la région qui fournit le surplus de production.

Rôle du gouvernement

La légitimité des dirigeants dépend souvent de leur capacité à assurer la sécurité alimentaire. Aussi de nombreux gouvernements tentent-ils de stabiliser les prix des denrées de base. La plupart des économistes estiment cependant que cela ne suffit pas à réaliser les souhaits fondamentaux des agriculteurs et des consommateurs : stabiliser le revenu réel des premiers, préserver le pouvoir d'achat des seconds. En effet, il faut encore limiter les variations de production. En outre, les schémas de stabilisation des prix ont un coût en matière de fiscalité et de ressources. Mais leur persistance même semble suggérer que les plans de stabilisation ont une certaine valeur. En particulier, producteurs, consommateurs et investisseurs ont confiance dans les effets dynamiques que ces schémas exercent sur l'activité économique, même si on ne peut pas les mesurer. Pour les gouvernements, de telles considérations stratégiques demeurent importantes.

Plusieurs raisons justifient l'intervention de l'État pour réduire l'instabilité. D'une part, la lutte contre la pauvreté est un objectif majeur — qu'il n'appartient pas aux entreprises privées de satisfaire. D'autre part, l'instabilité est parfois si grande que le secteur privé ne peut plus en supporter les risques ni les coûts. En outre, recourir à l'échange international pour stabiliser les prix n'est pas toujours moins coûteux que d'entretenir des stocks ; dans certains pays enclavés d'Afrique subsaharienne, où les coûts de transport sont extrêmement élevés, se reposer sur le commerce extérieur peut provoquer des fluctuations dramatiques des prix domestiques. Sans parler des crises commerciales, qui plaident également en faveur des stocks publics de régulation. Un autre argument favorable à l'intervention du gouvernement est que la stabilité des prix et de l'offre alimentaire constitue un bien commun, qui profite à tous les consommateurs.

Mais les agences chargées de gérer les stocks de régulation se sont souvent avérées inefficaces ou coûteuses. C'est que les gouvernements ne se contentent pas toujours de les employer à stabiliser les prix autour des cours mondiaux ; ils font parfois des agences un instrument permanent de contrôle des prix, de façon à influencer la répartition du revenu national. Pour les États qui cherchent à vivre en autarcie, les stocks régulateurs sont également une alternative au commerce international. Or, les coûts de ces politiques sont beaucoup plus élevés que ceux des schémas temporaires de stabilisation des prix. Tenter de stabiliser les prix dans une fourchette très étroite et d'éliminer les variations de prix saisonnières ou géographiques augmente également énormément les coûts de la stabilisation et supprime les

signaux qui incitent le secteur privé à opérer des arbitrages. Des problèmes similaires se posent si le gouvernement fixe des prix très différents des niveaux d'équilibre du marché. Des pans entiers du secteur privé se trouvent alors écartés de l'activité économique ; le gouvernement se voit contraint de financer l'intégralité des coûts et des risques liés à la stabilisation et de se charger des activités commerciales, désormais inutiles au secteur privé.

Pour réduire les coûts fiscaux de l'intervention, le gouvernement peut décider de limiter les objectifs des agences d'État, en leur demandant par exemple de ne stabiliser les prix à la consommation qu'en zone urbaine. L'agence achète alors les stocks nécessaires pour satisfaire la demande attendue, laissant de nombreux producteurs face à des prix variables. Le gouvernement peut également décider de limiter encore plus les activités du secteur privé : soit il accorde aux agences d'État un monopole sur le commerce international ou sur de nombreux aspects du commerce intérieur, réduisant le système commercial au seul canal de l'État, soit il force les producteurs et les négociants à transférer aux agences une partie de leur production. Si celles-ci n'ont plus de liquidités, les agriculteurs sont parfois contraints d'attendre des mois entiers avant d'être réglés. En effet, les agences d'intervention n'échappent pas aux difficultés typiques de la plupart des entreprises publiques, à savoir l'absence d'incitations et de compétition, les questions de responsabilité, de régulation et de fonds inadaptés au financement de leurs opérations. L'existence d'importantes distorsions de prix et de marchés contrôlés, conjuguée à l'indiscipline financière, aboutit presque toujours à des situations de rente et au clientélisme.

Ajustement

Devant l'inefficacité des agences d'intervention, qui ont parfois alimenté l'instabilité macro-économique, les donateurs multilatéraux ont fait de la libéralisation du marché des céréales une priorité des programmes d'ajustement structurel et de transformation économique. Un objectif fondamental des réformes est de minimiser les dommages que les agences publiques peuvent causer à l'avenir. Pour les réformateurs les plus radicaux, le secteur privé peut fournir toute la stabilité et la sécurité alimentaire voulues, l'État se bornant à intervenir en cas de chocs massifs et imprévus. Ils sont donc partisans d'accélérer le développement du secteur privé par tous les moyens possibles, et de limiter, voire de supprimer les activités des agences d'État si elles entravent cette évolution. La réforme du secteur céréalier comporte ainsi trois mesures classiques : libéralisation rapide du marché par suppression du contrôle des prix et du commerce intérieur et international ; réduction du rôle des agences publiques, qui se contentent de stabiliser les marchés en devenant acheteur et vendeur en dernier ressort ; rôle accru du secteur privé.

Le tort de cette politique est de ne pas se préoccuper suffisamment de la stabilisation des prix et de la sécurité alimentaire. Sans filet de sécurité, une hausse rapide des prix alimentaires peut être dramatique pour les plus pauvres. En outre, on accentue l'instabilité des prix en réduisant le rôle des agences d'État, du moins lorsqu'elles fonctionnaient correctement. Enfin, les opérateurs privés ne prennent pas rapidement la relève des agences publiques ; dans un premier temps, ils préfèrent courir le moins de risques possibles et privilégier les revenus immédiats — une attitude peu propice aux investissements destinés à améliorer la productivité.

Même lorsqu'un secteur privé structuré existe, une certaine intervention de l'État peut donc s'avérer nécessaire. Elle peut prendre la forme de stocks régulateurs. Il convient alors de déterminer le volume des réserves à financer, en comparant le coût de stocks de taille différente à leur contribution à la lutte contre l'instabilité. Une alternative à cette stratégie d'intervention consiste à dégager une ligne de crédit spéciale (un fonds de régulation), que le gouvernement puisse utiliser dès que nécessaire pour acheter des denrées alimentaires. Pour peu qu'il ait accès au marché international, cette politique est en général moins coûteuse que de conserver des réserves de céréales. Lorsque le secteur privé est bien développé et l'administration assez forte, beaucoup de ces fonctions, sinon toutes, peuvent être financées par le gouvernement et sous-traitées au secteur privé. Les activités qui demeurent dans le secteur public doivent être régies par des contrats de performance et soumises à d'étroites contraintes budgétaires. Pour que les agences d'État contribuent à renforcer la sécurité alimentaire, on doit en effet leur assigner des objectifs clairs, des budgets stricts et des procédures comptables transparentes.

Cependant, l'intervention du secteur public pour stabiliser les prix et améliorer la sécurité alimentaire est surtout nécessaire là où le secteur privé est peu développé et l'administration peu efficace. Il faut alors concentrer peu à peu les fonctions de l'agence d'intervention dans les domaines où elle dispose d'un avantage comparatif. Avec des planchers et des plafonds saisonniers de prix, on encourage le secteur privé à investir dans le transport et les petites installations de stockage; le secteur public peut ainsi délaisser le commerce de gros (primary marketing : the translation is probably wrong) et se concentrer sur un petit nombre de sites stratégiques. Au fur et à mesure que le secteur privé se développe, il peut également se charger des activités de commerce de détail (secondary marketing). Cependant, si les coûts budgétaires de l'intervention demeurent élevés, il vaut peut-être mieux que l'État conserve un rôle commercial actif, pour créer des revenus et compenser ces coûts. Si un arrangement est trouvé de façon à ne pas évincer les entreprises privées, des économies fiscales peuvent être faites sans nuire à l'efficacité. C'est contraire au sens commun qui veut que le rôle des agences d'intervention soit rapidement confiné à celui d'acheteur/vendeur en dernier ressort. D'où une question essentielle, encore irrésolue : en situation de pénurie de ressources budgétaires, les agences d'État doivent-elles intervenir de manière permanente ou temporaire dans les activités commerciales? Il est en tout cas indispensable de développer des procédures comptables et budgétaires qui encouragent la transparence et la responsabilité.

L'expérience montre qu'aucune réforme n'a de grandes chances de réussir si le gouvernement ne s'engage pas et ne s'efforce pas de persuader les différents acteurs et groupes sociaux que les changements voulus sont souhaitables et inévitables. Peut-être la mobilisation en faveur de la réforme serait-elle plus forte si le calendrier des changements était plus étalé dans le temps et si la question de la stabilité faisait l'objet d'un véritable débat. Sans doute faudrait-il également que les bailleurs de fonds tiennent compte des inquiétudes des gouvernements, déstabilisés par la question alimentaire, l'instabilité des prix et la perte de contrôle de nombreux instruments de politique économique. Rares sont les donateurs qui soutiennent les activités de stabilisation des prix et d'amélioration de la sécurité alimentaire. Les échecs des organismes d'intervention peuvent justifier cette attitude. Mais cela n'en

est pas moins regrettable, parce que le secteur privé n'est généralement pas à lui seul une garantie de stabilité pour les années à venir. Les donateurs internationaux devraient revoir leur conception du rôle des agences d'État. Ils pourraient ainsi mettre à profit leur pouvoir financier pour échanger des lignes de crédit contre l'engagement des agences d'intervention à remplir efficacement leur mission.

L'aide alimentaire piégée par la guerre⁵¹

Par Mark Bowden,
responsable du secteur Afrique de l'Est de « Save the Children Fund »⁵²

Tel un des quatre chevaliers de l'Apocalypse, la guerre menace la sécurité alimentaire à travers le continent africain. Dans certaines régions, la pression démographique, les changements climatiques et la ruine de l'économie officielle l'affectent également. Mais c'est la guerre qui risque de compromettre la situation alimentaire future de l'Afrique.

Au cours de la dernière décennie, la guerre a provoqué des déplacements massifs de population en Afrique. Plus de six millions et demi de personnes, estime le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, soit près de la moitié du total mondial. À ce chiffre s'ajoutent encore les millions de personnes déplacées à l'intérieur de chaque État. Comme les réfugiés n'ont qu'un accès limité aux sources locales de nourriture et de revenu, leur survie dépend en général de l'aide alimentaire extérieure. Ils sont ainsi presque totalement soumis aux caprices de la mobilisation internationale et de la générosité des donateurs. Or, la communauté internationale et les gouvernements des pays d'accueil montrent des signes de lassitude. Il devient indispensable de revoir entièrement les mécanismes d'aide : à court terme, l'aide doit être mieux répartie dans le temps et mieux coordonnée ; à long terme, il faut aider les réfugiés à s'intégrer dans l'économie alimentaire locale et à moins dépendre des secours extérieurs.

Les déplacements de population sont la manifestation la plus visible des conséquences de la guerre sur la sécurité alimentaire. Cependant, les effets des conflits armés sont plus complexes et varient à la fois selon la nature de la guerre et selon le type d'économie alimentaire qu'ils viennent perturber.

On peut classer en trois grandes catégories les guerres qui ont rongé le continent africain depuis une cinquantaine d'années. Les guerres conventionnelles, de type européen, font intervenir des armes lourdes et aériennes, et se déroulent généralement dans une zone militaire définie, autour d'une ligne de front. Les guerres de factions, caractérisées par l'effondrement de la société civile, ne se déroulent pas dans un champ d'opérations particulier et n'impliquent en général que des armes tactiques. Quant aux génocides de type rwandais, ils se satisfont d'armes d'une technologie souvent rudimentaire et ont des conséquences particulièrement dramatiques.

51. *Courrier de la Planète*, n° 36, 1996.

52. Save the Children Fund, London - Grande-Bretagne. Association britannique fondée en 1919. Objectif : améliorer les droits et le bien-être des enfants au Royaume-Uni et dans plus de 50 pays en développement. Associe l'aide d'urgence et le soutien aux programmes de développement à long terme. Financement : dons du grand public, des volontaires, du gouvernement, de l'Union européenne et des membres de l'International Save the Children Alliance.

Ces différents types de conflits, qui peuvent d'ailleurs se chevaucher, ont des conséquences différentes sur la sécurité alimentaire, et pas toujours aussi graves qu'on pourrait le croire. La guerre conventionnelle, par exemple, ne compromet pas beaucoup la production locale ; le conflit éthiopien n'a guère affecté l'économie agricole des montagnes, car il se déroulait essentiellement dans des zones stratégiques et le long des routes principales, avec pour effet majeur de réduire l'accès aux marchés. Dans d'autres circonstances, la guerre entrave profondément la production alimentaire. Les champs de mines et les mines antipersonnelles ont été spécialement conçus pour limiter l'activité agricole, comme en Angola. Les défoliants et autres produits chimiques ont pour objectif de réduire les disponibilités alimentaires. Dans toute l'Afrique, contrôler l'offre alimentaire est une arme stratégique. La guerre peut également entraver le travail et la productivité : arrêt des migrations de travailleurs vers les zones d'intense activité agricole, conscription forcée qui réduit la main-d'œuvre disponible à des périodes critiques du cycle agricole.

La gravité des conséquences de la violence dépend également du type d'économie agricole. Les économies fondées sur l'élevage sont plus vulnérables, car la guerre entrave les déplacements et l'accès aux points d'eau. Or, les populations d'éleveurs dépendent beaucoup des échanges commerciaux pour leur approvisionnement. Le degré d'insécurité alimentaire varie donc selon le type de guerre et la nature de l'économie agricole. L'histoire montre cependant que les pires catastrophes alimentaires ont lieu quand la guerre se conjugue avec des crises économiques ou climatiques. La sécheresse de 1983-1985 en Éthiopie n'aurait pas été aussi grave si le conflit n'avait pas éclaté, brisant les stratégies de survie que la population employait pour modérer les effets de la sécheresse. La guerre convertit donc une simple crise alimentaire en une véritable catastrophe.

Même en temps de guerre, l'aide alimentaire peut contribuer à réduire l'insécurité alimentaire. Elle est plus efficace que toute autre forme d'aide, notamment financière, parce qu'elle atteint mieux les personnes vulnérables. Elle peut stabiliser les prix et entretenir la confiance dans le marché. C'est essentiel en temps de guerre où la désorganisation des marchés est une des principales causes de déplacement de population. L'aide alimentaire maintient également les structures et institutions fondamentales, en particulier les services d'éducation et de santé. Elle préserve ainsi les conditions d'une reconstruction rapide. Non seulement elle assure une certaine stabilité politique, mais elle peut également inciter des groupes opposés à engager un processus de paix.

La gestion de l'aide alimentaire en période de guerre peut toutefois poser problème. L'aide est un instrument politique à double tranchant ; elle favorise la stabilité politique, mais sert également à contrôler les populations civiles. On ne sait pas encore comment la délivrer sans faire le jeu d'une des forces en présence. Ceux qui peuvent accorder ou refuser l'accès à l'aide alimentaire acquièrent un formidable pouvoir. Dans ce contexte, l'aide a pour effet, soit d'offrir une sécurité trompeuse, soit d'inciter la population rurale à se rendre en zone urbaine, où elle devient totalement dépendante de secours aléatoires. Les donateurs ont donc fort à faire pour éviter que l'aide ne soit détournée à des fins politiques. Ils doivent se doter d'une analyse fine de l'économie alimentaire en temps de guerre. C'est une nouvelle méthode qu'ils doivent adopter, qui garantisse l'efficacité de l'aide alimentaire.

Tableau 5 : De la guerre à la faim

Type de guerre	Caractéristiques	Effets	Exemples
Conventionnelle	Armes lourdes et aériennes, zone militaire définie	Limités géographiquement, concernent surtout le travail et l'accès aux champs	Éthiopie/Érythrée (1961), Angola (1979), Mozambique (1976)
Factions	Effondrement de la société civile, pas de zone militaire précise, armes tactiques	Répandus, marchés rompus, conséquences à long terme	Liberia (1989), Somalie (1991)
Génocide	Déplacements massifs de population, armes rudimentaires	Déplacements massifs, conséquences à court terme	Rwanda (1959 et 1991)
Hybride	Armes conventionnelles, raids de milices	Dislocation généralisée des modes de pâture et des circuits commerciaux	Sud Soudan (1983)

Bibliographie

- AGCAOILI M. et ROSEGRANT M., Global and regional food supply, demand and trade prospects to 2010. In Islam N. Population and food in the early twenty-first century, IFPRI, Washington D.C., 1995.
- ALEXANDRATOS N., *World agriculture toward 2010 : an FAO study*, FAO, Rome, 1995.
- AZOULAY G. et J.C. DILLON, *La Sécurité alimentaire en Afrique*, Khartala, 1993.
- Banque mondiale, *Ajustment lending. An evaluation of ten years of experience*, Policy and Research Series, Washington D.C., 1989.
- Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1992*, Oxford University Press, Washington D.C., 1993.
- BERNSTEIN H., CROW B., MACKINTOSH M. et MARTIN C., *The Food Question : Profits versus People?*, Earthscan Publications Ltd, London, 1990.
- Bread for the World Institute, *Hunger 1996 - Countries in crisis*. Sixth annual report on the state of world hunger, Silver Spring, États-Unis, 1996.
- CASTEL O. (sous la direction de), *L'Ajustement structurel et après?*, Éd. Maisonneuve et Larose, Coll. Économies en développement, 1995.
- CÉPÈDE M. et LANGELLÉ M., *Économie alimentaire du globe - essai d'interprétation*, Librairie de Médecis, Paris, 1953.
- Conseil mondial de l'alimentation, *Les Stratégies alimentaires nationales : pour vaincre la faim*, Nations unies, New York, 1982.
- CONWAY G. (sous la direction de), *Une Agriculture durable pour la sécurité alimentaire mondiale*, CIRAD, 1994.
- Courrier de la Planète, *À quoi sert l'aide alimentaire?*, Solagral, Montpellier, n° 18, 1993.
- Courrier de la Planète, *Aide d'urgence, les ONG sur le front*. Solagral, Montpellier, n° 27, 1995.
- DRÈZE J., SEN A. et HUSSAIN A. *The Political Economy of Hunger - Selected essays*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- ÉRARD P. et MOUNIER F., *Les Marchés de la faim - L'aide alimentaire en question*, Éd. La Découverte, Paris, 1984.
- Food for development/Courrier de la Planète (numéro conjoint), *La Sécurité alimentaire à long terme*, Solagral, Montpellier, n° 36, 1995.
- GREENFIELD J., NIGRIS M. (de) et KONANDREAS P., *The Uruguay Round Agreement on Agriculture : food security implications for developing countries*, Food Policy, vol. 21, n° 4/5, 1996.

- GUILLOMONT P., *Croissance et ajustement, les problèmes de l'Afrique de l'Ouest*, Économica, Paris, 1985.
- HARROLD P., *The Impact of the Uruguay Round on Africa: Much ado about nothing. Presented at The Uruguay Round and the developing economies*, A World Bank Conference, janvier 26-27, 1995.
- JADOT, Y. et TUBIANA L., *Les Accords du GATT: cadre d'analyse et éléments de stratégie pour les pays d'Afrique subsaharienne*, Coalition mondiale pour l'Afrique, Accra, 7-9 juin 1995.
- MARLOIE M., *Sécurité alimentaire et citoyenneté*, Réseau coopération internationale, Solagral, Paris (à paraître).
- MITCHELL D. et INGO M., *The World food outlook*, World Bank, Washington D.C., 1993.
- PINSTRUP-ANDERSEN P. et PANDYA-LORCH R., *Agricultural growth is the key to poverty alleviation in low-income developing countries*, 2020 brief 15, IFPRI, Washington, 1995.
- PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*. Économica, Paris, 1996.
- ROSEGRANT M.W. et SVEDSEN M., *Asian food production in the 1990s: irrigation investment and management policy*, Food Policy, Vol. 18, 1993.
- SMITH L.D., *Problems of liberalising cereals markets: some institutional considerations*, Papier présenté lors d'une Conférence Cirad, Montpellier, 7-10 sept. 1992.
- SPITZ P., *L'Arme de l'aide alimentaire - Les années d'apprentissage: 1914-1947*, Critiques de l'économie politique, n° 15, janv.-mars 1974.
- USAID. *Food Aid and Food Security*, Policy paper, 1995.
- World Bank, *Global economic prospects*, Washington D.C., 1995.

ANNEXES

Pour notre annexe traditionnellement consacrée à la recherche, nous avons choisi, à l'occasion des 50 ans de l'Institut National de la Recherche Agronomique, de donner la parole à son Président, Guy Paillotin.

50 ans de recherche publique pour l'INRA

*Intervention de Guy Paillotin, président de l'INRA
Cinquantenaire de l'INRA (1946-1996)¹*

À l'occasion du cinquantenaire de l'INRA, nous voulons bien sûr revenir sur le chemin parcouru, mais nous souhaitons également nous projeter dans l'avenir car les défis d'aujourd'hui et de demain ne sont pas les mêmes que ceux d'hier.

Le chemin parcouru

1946, la France sort affaiblie de la guerre et ce d'autant plus qu'elle subit aussi les effets d'une longue période de renoncement qui a largement prévalu entre les deux guerres. Notre pays est encore majoritairement rural et l'agriculture constitue une part importante de notre économie. Toutefois, nous sommes loin d'être autosuffisants pour notre alimentation. Dans nos exploitations, la productivité du travail est faible, alors même que les agriculteurs travaillent dur et dans des conditions très difficiles. Contrairement à ce qui prévaut dans maints pays concurrents, notre recherche agronomique est pratiquement inexistante, même si quelques chercheurs, associés à l'enseignement, tentent avec beaucoup de vaillance de compenser ce lourd handicap.

1946, c'est l'époque où le Général De Gaulle, poursuivant l'œuvre de la résistance, entame le redressement de notre pays. L'agriculture a la place qui lui revient dans cette dynamique. Il faut tout à la fois nourrir le pays et ceci de façon économique ; faire progresser très nettement la productivité du travail des agriculteurs pour permettre un flux de main-d'œuvre vers l'industrie et assurer enfin la promotion sociale des agriculteurs. Pour relever de tels défis, l'agriculture devra bénéficier de l'apport constant des sciences et des techniques et c'est à cette fin qu'est créé l'INRA. Il faut souligner combien ce choix politique constitue une rupture avec le passé : jusqu'alors, le caractère agricole de notre pays était considéré comme une valeur refuge naturelle. En 1946, il devient un avantage comparatif qu'il faut consolider et développer en s'appuyant sur les forces du progrès.

1. Conférence de presse donnée à l'occasion du lancement du cinquantenaire de l'INRA.

Ces défis de 1946, élargis à l'Europe en 1957 par le traité de Rome ont été relevés. Avec un volume d'exportations qui atteint aujourd'hui 196 milliards et un solde positif de notre balance commerciale de 56 milliards, l'agro-alimentaire est devenu notre principal avantage comparatif. Si l'agriculture a perdu près de 4 millions d'actifs entre 1954 et 1992, il reste qu'en 1996, un Français sur dix travaille dans l'agro-alimentaire. Avec les industries de l'agro-fourmure, ses 800 000 exploitations et ses 4 200 entreprises — sans parler de l'artisanat et des activités indirectes telles que les transports —, le secteur joue un rôle essentiel en matière d'emploi sur l'ensemble du territoire. Il faut aussi noter qu'occupant 85 % de la surface de notre pays, l'agriculture et la sylviculture ont une responsabilité de premier ordre dans la préservation de notre environnement.

Partie d'une situation de faiblesse, notre filière agro-alimentaire a atteint le niveau remarquable qui est le sien aujourd'hui grâce à une amélioration impressionnante de son efficacité technique.

Pour mémoire, rappelons que de 1954 à 1992, le volume de la production agricole a été multiplié par 2,5 alors que la population active agricole était divisée par 4. La productivité de l'agriculture a ainsi été multipliée par 10 durant cette période et ceci pour pratiquement tous les types de production.

Nombreuses sont les innovations issues des travaux de l'INRA qui ont jalonné cet itinéraire de progrès. Chacun a à l'esprit les succès de la génétique végétale : les hybrides de maïs, de tournesol, de divers légumes et récemment de colza, les gains constants de rendement pour les céréales (1 quintal/an/hectare); ceux de la génétique animale : doublement en 30 ans de la production moyenne des vaches laitières, amélioration constante de la prolificité des porcs, de l'efficacité alimentaire de toutes les espèces, ceux de la reproduction : insémination artificielle, transfert d'embryon, sexage des embryons, ceux du phytosanitaire et de la santé animale, ceux de l'agronomie notamment dans la recherche d'une économie de fumure azotée, ceux enfin qui concernent l'industrie agro-alimentaire : les techniques modernes de conservation, la cuisson-extrusion, la filtration et l'ultrafiltration, l'automatisation des procédés...

Aucune de ces innovations n'aurait pu naître sans l'existence de relations fortes entre notre recherche et nos partenaires socio-économiques, mais aucune non plus n'aurait pu naître sans l'apport de nos acquis fondamentaux qui seuls élargissent le champ du possible.

Les enjeux du futur

Nous sommes aujourd'hui loin des conditions qui prévalaient en 1946, mais les défis qui se posent à nous, s'ils sont d'une nature différente, sont aussi importants. Sans parler de rupture, nous sommes malgré tout entrés depuis au moins cinq ans dans une ère nouvelle de l'agro-alimentaire.

L'ouverture de notre économie à la compétition mondiale, la défense de l'emploi, la sauvegarde de notre environnement et la maîtrise de notre territoire, conduisent tous les acteurs de ce secteur et particulièrement la recherche à être tout à la fois compétitifs, créateurs et citoyens :

Compétitivité : Confrontée à la mondialisation des marchés de l'agro-alimentaire, elle doit sans cesse conforter sa compétitivité. Toutefois, les termes de celle-ci

se sont sensiblement infléchis, au point que les maîtres-mots sont aujourd'hui : optimisation de la production plutôt que croissance de son volume ; prise en compte de la diversité plutôt qu'homogénéisation des modèles de production, intégration tout au long des filières plutôt que rupture entre amont et aval.

Créativité : La recherche de compétitivité est incontournable, mais chacun sait que si elle préserve nos activités, elle n'est pas en elle-même créatrice de nouvelles richesses et de nouveaux emplois. Pour créer du neuf, il faut se différencier. Cette différence se construit notamment sur la qualité et doit répondre aux besoins exprimés ou non des consommateurs. Elle doit aussi renforcer l'originalité de nos produits à l'échelle mondiale. Nous n'avons pas à nous fondre anonymement dans un tout. Nous avons à défendre un mode de consommation original face à l'influence des pays anglo-saxons. Il faut de nouveaux produits et de nouveaux clients pour créer de nouveaux emplois. L'INRA entend y contribuer en s'attaquant aussi aux utilisations non alimentaires de la production agricole.

Citoyenneté : Le consommateur auquel nous nous adressons est également un citoyen et à ce titre, il se préoccupe de la qualité de l'environnement, de l'aménagement du territoire et aussi des relations de l'homme avec la nature. Présent dans le quotidien des Français, l'agro-alimentaire doit s'investir dans ces domaines et tenir compte des aspirations de ses clients. Je rappelle avec force que la gestion et l'amélioration du cadre de vie répondant aux aspirations de nos citoyens font partie des missions de l'INRA.

Les atouts

Nous récoltons aujourd'hui ce qui a été semé à l'INRA depuis plus de dix ans : sur cette période, nous avons fait un effort très net — qu'il faut poursuivre et accentuer — en faveur des industries agro-alimentaires et de la consommation ; nous avons structuré et développé nos recherches sur l'environnement ; nous avons réorganisé nos recherches en sciences humaines et sociales. Nous avons su, enfin, nous doter d'une capacité de recherche fondamentale qui nous permet aujourd'hui d'aborder les problèmes complexes que posent la diminution des coûts et des risques de production et la différenciation par la qualité. Nos acquis en biologie fondamentale débouchent sur ces outils très puissants que sont les cartes génétiques de nombreuses espèces d'intérêt agronomique et industriel.

Depuis quatre ans déjà, nos équipes se sont adaptées aux profonds changements d'orientation que j'ai engagés. Qu'il s'agisse d'agriculture, d'alimentation et d'environnement, l'essentiel, c'est bien la motivation de ces équipes. Elles constituent notre principal atout.

Nous avons déjà obtenu des résultats qui traduisent dans le concret ces nouvelles orientations. Je ne détaillerai pas ici — même s'ils sont déterminants — nos succès en recherche fondamentale : les cartes génétiques (*cf. supra*), le clonage des vœux, la fécondation artificielle chez les végétaux, le décryptage des messages échangés entre plantes et micro-organismes. J'insisterai seulement sur quelques résultats plus appliqués et à mon sens très significatifs de nos nouvelles orientations :

Grâce à la cartographie du génome des porcs, nous avons découvert un nouveau gène dit de la viande acide. Sa contre-sélection permettra l'amélioration de la qualité de la viande.

Chez les végétaux, nous avons identifié des gènes qui jouent un rôle essentiel dans l'utilisation du nitrate, d'autres qui gouvernent l'induction florale, la teneur en lignine, la résistance à certains insectes. Voilà des possibilités nouvelles données à la sélection.

Nous travaillons à caractériser la qualité des produits alimentaires. Nous avons mesuré par exemple l'influence de la nature de l'alimentation de races de vaches sur la qualité des fromages. Nos chercheurs ont mis au point une technique générique fondée sur l'empreinte des composés volatils qui permet de caractériser avec précision l'origine des produits, le lait de montagne par exemple.

L'extrapolation des recherches sur l'animal fait de nous un partenaire de la recherche médicale. Nous travaillons par exemple sur le rôle des apports protéiques alimentaires dans la synthèse de protéines musculaires aux différents âges de la vie.

Les orientations nouvelles

Participer à l'élaboration de la demande économique et sociale en renforçant notre dispositif de prospective et d'évaluation stratégique. L'impact de nos recherches dans le tissu socio-économique sera évalué et des Comités d'orientation par grands axes de recherche, ouverts à l'extérieur seront créés.

Conforter la qualité et la diversité de nos métiers. L'INRA, et c'est là son originalité, a à la fois des activités de recherche fondamentales, de pré-développement et participe à l'innovation. Je tiens à ce que la diversité de nos métiers soit reconnue, notamment au niveau de l'évaluation des chercheurs. Les pouvoirs publics, les acteurs économiques, les consommateurs ont besoin d'expertise et d'experts. Eh bien, nous allons répondre à cette demande. La mobilité interne entre ces différents métiers sera également encouragée.

Assurer le rayonnement de la recherche et la diffusion rapide de ses résultats. Nous devons avoir plus d'ambitions au niveau européen et faire entendre notre voix pour agir sur les orientations décidées par l'Union. Enfin localement, dans le contexte régional, je souhaite ouvrir davantage nos installations expérimentales à nos partenaires pour assurer par la proximité l'échange rapide des informations.

Moderniser notre management. Celui-ci est trop centralisé, pas assez flexible. Nous devons responsabiliser davantage des structures à taille humaine et décentraliser le plus possible les procédures de décision.

Eh bien vous le voyez, fort de ses cinquante ans, l'INRA aborde l'avenir avec résolution. Parce que nous sommes un organisme de recherche, nous devons élargir le champ du possible, rendre le possible réalisable par un effort de créativité, d'originalité et aussi de réalisme. Parce que nous sommes un organisme de recherche publique, nous devons soutenir notre filière agro-alimentaire mais aussi répondre aux demandes des consommateurs et des citoyens.

Permettez-moi de conclure en pensant à ce citoyen-consommateur que nous sommes tous. Je sens chez lui, non pas de la défiance, mais un peu d'inquiétude — peut-être une attente insatisfaite — vis-à-vis de la recherche. Certes, je l'ai souvent dit, parce que j'y crois profondément, les ferments de l'innovation résident tout autant dans les rêves du consommateur que dans les connaissances nouvelles.

Mais est-ce bien suffisant? Le citoyen-consommateur ne nous demande-t-il pas aussi d'enrichir ses rêves?

Il faut cesser, à cet égard, de réduire le consommateur à une somme de besoins formels, définis une fois pour toutes et en tout lieu et en tout temps, et de ramener la nature à un amas de gènes rassemblés conjoncturellement dans tel ou tel organisme vivant et que nous pourrions réassortir au gré de la demande.

À l'encontre de ces idées qui sont sous-jacentes à bien des raisonnements, je voudrais citer des travaux génétiques récents. Les chercheurs se sont intéressés, chez les céréales, aux gènes de domestication. Ils ont découvert, grâce à la biologie moderne, que ceux-ci n'étaient pas distribués au hasard dans le génome et qu'ils étaient pour l'essentiel communs à toutes les espèces cultivées.

Je ne veux pas faire du finalisme un peu simpliste. Je constate simplement qu'il y a de la cohérence dans les lois de la nature et que celle-ci n'est pas en complète dysharmonie avec nos propres cohérences sociales.

Mettre de la cohérence dans notre univers et dans celui qui nous est plus proche est aussi une mission fondamentale de la recherche et donc de l'INRA.