

Trajectoires et réformes des politiques agricoles et alimentaires

Plaidoyer pour un cadre d'analyse dynamique

Michel PETIT

Comprendre la trajectoire de toute politique publique implique l'élaboration d'une analyse dynamique des déterminants de ces politiques. Il faut pour cela un cadre d'analyse en termes d'économie politique dans lequel la dimension dynamique des processus en cause soit explicite. Il existe maintenant une vaste littérature en économie politique visant à identifier et évaluer les déterminants des politiques agricoles. Mais la plupart des analyses empiriques, surtout celles cherchant à quantifier le poids des différents déterminants, sont de caractère statique ou au mieux de statique comparée. Il se trouve que j'ai proposé il y a déjà plus de trente ans un cadre d'analyse des politiques agricoles insistant sur le caractère séquentiel (« path dependency » en anglais) du processus d'élaboration et d'évolution des politiques publiques (Petit, 1985). Ce caractère séquentiel, de nature évidemment dynamique, est crucial car il donne aux politiques agricoles une grande inertie, il rend difficile leurs réformes et il explique pourquoi des politiques ayant perdu leur légitimité originelle perdurent longtemps.

Ce cadre d'analyse a été employé utilement, de façon plus ou moins explicite et plus ou moins directe, par divers auteurs pour rendre compte de l'évolution des politiques agricoles en Europe et aux Etats-Unis (Moyer and Josling, Petit et al., Kay, Cunha and Swinbank, etc.) des années 1930 au début des années 2000. Le but de cet article est d'explorer la pertinence de ce cadre d'analyse aujourd'hui. On examinera successivement deux questions : peut-on utilement se référer à ce cadre pour éclairer le débat actuel sur l'avenir de la PAC ? Peut-on utiliser ce même cadre d'analyse, élaboré principalement en référence aux situations européenne et américaine, dans un contexte institutionnel très différent ? Dans ce but on cherchera à expliquer l'évolution des grandes orientations de politiques agricoles dans les pays du Maghreb? On verra que des modifications sont nécessaires mais qu'elles ne remettent pas en cause l'économie générale de la démarche proposée.

Le cadre d'analyse et son utilisation pour comprendre les grandes forces ayant déterminé l'évolution de la PAC

Le cadre d'analyse est tout d'abord fondé sur les travaux des économistes qui, à partir des années 1960, ont cherché à comprendre les politiques publiques tout en rejetant l'hypothèse que celles-ci cherchent d'abord le bien commun par la maximisation d'une fonction de préférence collective. Selon la formulation de Bates, « policies are the outcome of political pressures exerted by members of the domestic economy, i.e. by local groups seeking the satisfaction of their private interests through political actions ». (Bates, 1983).

Plusieurs « théories » ont été formulées par ces économistes: en particulier la théorie des réglementations¹ (Stigler, 1971) et la théorie de la recherche des rentes (« rent seeking ») de Krueger, Buchanan, etc. On peut ajouter aussi la contribution cruciale d'Olson sur la logique de l'action collective. L'apport de ces auteurs a été décisif, comme développé dans ma première publication sur le sujet (Petit, 1985). Cependant deux limites de ces travaux d'économistes doivent être soulignées ici : 1) la condamnation ou la suspicion de toute action de la puissance publique, vue comme ostensiblement dédiée à la recherche du bien public mais servant en fin de compte des intérêts privés, essentiellement prédateurs; 2) l'ignorance du caractère dynamique du processus politique, ce caractère étant vu comme secondaire en dernière instance.

L'apport d'un politologue, Graham Allison, a permis de dépasser ces limites. En effet, dans son analyse célèbre de la réaction du gouvernement américain à la présence de missiles soviétiques à Cuba en 1962 (Allison, 1971), il montre comment trois modèles différents, y compris celui de « l'acteur rationnel » implicite dans la plupart des travaux des économistes, peuvent apporter une contribution utile mais partielle à l'explication de ce qui s'est passé. Mais la conclusion principale d'Allison est que l'action d'un gouvernement peut être interprétée comme une « résultante politique » du jeu de forces diverses et variées influençant le comportement des acteurs individuels. Ceci permet de proposer une méthode d'analyse de la dynamique du processus de décision, qui est lui-même de nature dynamique.

Le cadre d'analyse propose donc deux niveaux clairement articulés entre eux. A court terme, les politiques sont analysées comme résultantes du jeu de nombreuses forces portées par des acteurs ayant leurs rationalités propres que l'on peut et doit analyser. Les interactions entre ces acteurs constituent le processus politique ; elles dépendent bien sûr du cadre institutionnel. Les enjeux économiques jouent un rôle crucial dans ce processus car ce sont souvent les principaux déterminants du comportement de nombreux acteurs. Avec le passage du temps, les enjeux économiques et le cadre institutionnel changent sous l'effet de facteurs

¹ Le mot anglais est « regulations » au pluriel. Il paraît préférable d'utiliser en français le mot réglementations, en particulier pour ne pas confondre avec la théorie de la régulation, à la Boyer, Allaire, etc .

divers. Et c'est ainsi que l'on peut identifier des forces économiques et institutionnelles qui déterminent l'évolution à long terme des politiques, évolution qui bien sûr doit être explicitée et dans laquelle les enjeux économiques jouent un rôle primordial.

Ce cadre d'analyse fait donc une large place aux enjeux économiques des politiques agricoles et à leur évolution dans le temps, ce qui permet de rendre compte dans une large mesure des trajectoires de ces politiques. Mais il est évident aussi que la problématique sous-jacente recouvre largement le champ des sciences politiques. La référence à Allison ci-dessus illustre bien l'apport crucial de ces sciences à la construction du cadre d'analyse. Suite à une suggestion d'un critique d'une première version de ce papier, il est intéressant de tenter de replacer notre méthode dans l'univers intellectuel des sciences politiques. Pour cela référence est faite ici à un numéro spécial de la Revue Française des Sciences Politiques consacré à la « confrontation des approches, des concepts et des méthodes » dans « l'analyse politique de l'action publique ». Plus précisément, notre cadre d'analyse peut se situer dans « l'analyse combinatoire des trois I » (Muller et al.). Ces trois I (les « idées », les « intérêts » et les « institutions ») ont été mis en avant dans un article d'Heclou(1994) qui fait référence (Palier et Surel, 2005). Il est clair que les « intérêts » et les « institutions » jouent un rôle crucial dans notre cadre d'analyse. Le rôle des « idées » est moins explicite mais il n'en est pas moins réel. En effet, l'évaluation des enjeux économiques est toujours entachée d'incertitude. Les acteurs se déterminent en fonction de leurs anticipations, un concept utilisé classiquement en économie. Et ces anticipations dépendent bien sûr des représentations des acteurs, donc de leurs « idées ».

Au total, l'analyse empirique d'une situation concrète au moment où une décision politique est élaborée requiert donc d'identifier les acteurs impliqués, de comprendre la rationalité de leurs actions et d'examiner leurs rôles respectifs au sein du processus politique. Il est alors possible de replacer la nouvelle politique dans la séquence des décisions antérieures relatives à l'objet considéré et d'analyser les grandes forces à long terme ayant déterminé l'évolution de la ou des politiques en question. Cet accent mis sur la séquence des décisions clés permet de mieux comprendre pourquoi bien souvent l'évolution paraît lente, en particulier dans le cas des politiques agricoles. En fait, il y a toujours des défenseurs du statu quo parmi les acteurs impliqués.

Quelle interprétation des déterminants de la trajectoire de la PAC ?

Comme indiqué ci-dessus, ce cadre d'analyse a été utilisé plus ou moins explicitement pour décrire et rendre compte du processus de décision ayant amené diverses réformes de la PAC : la mise en place des quotas laitiers en 1984 (Petit et al. 1987), la réforme MacSharry de 1992 (Kay, 1998), la succession des réformes MacSharry, Agenda 2000 et réforme Fischler en 2003 et les évolutions au cours des années suivantes (Cunha et Swinbank, 2011). Il n'est pas nécessaire de revenir ici

sur les péripéties de ces débats et de ces décisions, relevant d'analyses à court terme. En revanche, l'analyse des grandes forces de long terme ayant façonné l'évolution de la PAC depuis des décennies est utile pour éclairer les débats actuels.

J'avais proposé l'identification de quatre grandes forces de ce type pour rendre compte de la trajectoire de la PAC au cours des trois premières décennies de son existence: la rigidité à la baisse du niveau nominal des prix de soutien, la croissance des coûts budgétaires, les pressions extérieures et la nécessité de clore les débats et de prendre une décision. Et j'avais suggéré qu'il fallait ajouter le poids croissant des pressions sociétales liées à l'environnement, la qualité des aliments et le bien-être animal pour rendre compte des débats jusqu'au début des années 2000 (Petit, 2003 ; Jongeneel et Silvis, 2007).

Cette analyse peut être résumée très succinctement ici. La rigidité à la baisse des prix de soutien a été cruciale jusqu'à la réforme MacSharry, comme l'illustrent notamment la fixation d'un prix élevé pour les céréales, proche du niveau allemand, lors de la mise en place de l'OCM en 1967 ou l'adoption des quotas laitiers en 1984. Les pressions budgétaires sont devenues de plus en plus importantes au fur et à mesure que s'accumulaient les surplus dans les années 70 et 80. Ce sont elles qui ont rendu le statu quo impossible en matière de politique laitière et provoqué la réforme de 1984. De même c'est à cause des pressions budgétaires qu'a été mis en place le « mécanisme stabilisateur » en 1988, première entorse à la rigidité des prix de soutien.

La profonde réforme de 1992 (baisse des prix de soutien et mise en place des paiements directs) manifeste un changement radical dans les rapports de force. Les pressions extérieures sont devenues irrésistibles. Elles existaient depuis de nombreuses années, comme manifesté dans les négociations successives au GATT, allant jusqu'à une paralysie pendant plusieurs années du Tokyo Round (1975-1977), et l'irruption de plusieurs « guerres commerciales », dont celle du « poulet » entre les Etats Unis et la Communauté Economique Européenne. Au cours des premières années de l'Uruguay Round (disons de 1986 à 1990), il est apparu que l'Europe ne pourrait plus résister aux pressions des Etats-Unis auxquels le groupe de Cairns, créé à l'initiative de l'Australie, apportait un soutien vigoureux. Comme par ailleurs les pressions budgétaires internes continuaient d'être très fortes, c'est la rigidité à la baisse des prix de soutien qui a cédé. On retrouve bien là l'image proposée par Allison de la décision politique comme « résultante » de forces diverses et souvent contradictoires.

Après la réforme de 1992, l'abandon de la rigidité des prix de soutien ne signifie pas une disparition de l'influence des organisations agricoles qui en avaient été le principal défenseur. D'ailleurs, les paiements directs sont alors appelés « compensatoires » pour bien marquer l'importance donnée au soutien des revenus agricoles. La succession des réformes depuis cette date résulte de l'évolution des trois forces traditionnelles (soutien au revenu agricole, pressions budgétaires et pressions extérieures) auxquelles se sont ajoutées de plus en plus fortement les préoccupations sociétales mentionnées ci-dessus. C'est ainsi que l'on peut comprendre l'évolution des débats et des décisions relatifs aux paiements directs.

Dans un premier temps, les pressions extérieures continuaient d'être très fortes et les paiements ont été transformés afin de les rendre davantage compatibles avec les engagements et les pressions à l'OMC. Ils ont été progressivement « découplés » pour être intégrés dans la boîte verte. L'accent mis alors par la Commission sur la multifonctionnalité de l'agriculture et l'invention du « modèle européen d'agriculture » allaient dans ce sens. Ils visaient aussi à légitimer aux yeux des citoyens européens des paiements directs comme instruments de soutien aux revenus des agriculteurs, faits pour rémunérer leurs contributions à la production de biens publics en réponse aux préoccupations sociétales.

Au total, la dernière réforme de la PAC -celle de 2013- apparaît bien comme résultante de pressions contradictoires. Dans la logique de la promotion du modèle européen, le deuxième pilier aurait dû être beaucoup renforcé, de même que les conditions environnementales des paiements du premier pilier, selon ce qu'avait proposé la Commission. Or on sait que la décision finale a été beaucoup moins stricte que ne le proposait la Commission, les organisations agricoles, bien relayées au Parlement et par les gouvernements de certains Etats Membres, s'y étant opposées.

Rien n'a été dit ici sur la contrainte institutionnelle mentionnée ci-dessus concernant la nécessité de clore les débats et de prendre des décisions. Le mécanisme institutionnel de décision a beaucoup changé depuis que j'avais formulé cette contrainte à une période où l'unanimité était une condition pratiquement nécessaire, comme l'illustraient les « marathons agricoles », ces réunions des ministres de l'agriculture se terminant aux petites heures du matin, après une longue nuit de négociations. Aujourd'hui, le mécanisme institutionnel (vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil et co-décision par le Conseil et le Parlement) est beaucoup plus complexe, comme en ont notamment témoigné lors de la réforme de 2013 les nombreuses communications détaillées d'Alan Matthews sur son blog, devenu la source d'information la plus claire et la plus fiable sur ce processus.

Le débat actuel sur la prochaine réforme de la PAC

Il est bien sûr trop tôt pour analyser un processus de décision qui ne fait que commencer. Mais il est possible de s'appuyer sur l'analyse des grandes forces qui ont façonné l'évolution passée de la PAC, de supputer leur avenir et ainsi de spéculer sur ce que seront les principaux déterminants de la prochaine réforme. Les premières prises de position de quelques acteurs clés donnent aussi des indications sur les enjeux des débats, enjeux qui dépendent directement des forces économiques à long terme. Nous commençons par ces prises de positions.

Le débat a été lancé, après une large consultation publique, par la Commission dans sa Communication au Conseil et au Parlement le 29 novembre 2017. L'étape suivante a été sa proposition pour le prochain « cadre financier pluriannuel » présentée le 3 mai 2018. Ces deux « prises de parole » reflètent, me semble-t-il, deux préoccupations majeures: le désir de protéger la légitimité de la PAC, qui fait l'objet de multiples critiques, en particulier de la part de ses principaux

bénéficiaires, et le poids de plus en plus lourd de la contrainte budgétaire. C'est le souci de lutter contre la perte de légitimité qui explique l'accent mis dans la Communication sur la nécessité de « simplifier » la PAC et sur la « subsidiarité » dans sa mise en œuvre. Quant à la contrainte budgétaire, elle est tout à fait explicite, en particulier dans la proposition sur le cadre financier pluriannuel. Il suffit de penser aux conséquences du Brexit et à la nécessité de financer de nouvelles politiques dans des domaines divers pour comprendre la force de cette pression². Les autres acteurs institutionnels, le Conseil et le Parlement, ont présenté quelques observations mais ne se sont pas encore exprimé formellement. Cependant, plusieurs autres acteurs importants ont déjà fait entendre leurs voix. Les réactions publiques des acteurs non gouvernementaux ont été telles qu'on pouvait les prévoir : Les trois principales organisations agricoles françaises, la FNSEA, la Coordination Rurale et la Confédération Paysanne déclarent toutes les trois que la proposition de budget pour la PAC est « inacceptable », tout en reprenant leurs propres critiques des orientations de cette politique. De même au niveau européen, le COPA COGECA a exprimé sa « grande déception » face aux coupes budgétaires proposées et Farm Europe, un « think tank » indépendant proche des milieux agricoles, a souligné que les coupes budgétaires entraîneraient une réduction significative des revenus agricoles. Quant aux organisations environnementales (notamment Bird Life, le WWF et Greenpeace), elles ont toutes critiqué l'insuffisance des ressources budgétaires dédiées aux objectifs environnementaux tandis que les ressources financières du premier pilier de la PAC sont largement protégées et celles du deuxième pilier, la « composante la plus progressive » de la PAC, sont le plus coupées.

A ce stade les réactions des Etats Membres sont plus instructives que celles des acteurs privés, probablement parce que ces derniers ont tous des objectifs prioritaires qui sont clairs, alors que les gouvernements nationaux doivent arbitrer entre des intérêts et des préoccupations souvent contradictoires, comme le cas du gouvernement français discuté plus en détail ci-dessous l'illustrera. Plusieurs gouvernements de pays, contributeurs nets aux finances communes, en particulier les Pays Bas, le Danemark et l'Autriche, ont critiqué l'augmentation totale des dépenses pour une Union rendue plus petite par le Brexit et ils ne sont pas favorables à la création de nouvelles ressources propres. Plusieurs Etats d'Europe Centrale ont réagi vivement contre la proposition de conditionner les aides au respect de « l'état de droit », conditions qui les visent directement. Tout ceci illustre bien la diversité des préoccupations des uns et des autres, la difficulté qu'il y aura à trouver un accord et, en fin de compte, la sévérité de la contrainte budgétaire.

² La logique de la position de la Commission dans ce contexte a été clairement exprimée par le Commissaire Oettinger le 2 mai: *"This budget proposal is truly about EU added value. We invest even more in areas where one single Member State cannot act alone or where it is more efficient to act together - be it research, migration, border control or defence. And we continue to finance traditional - but modernised - policies, such as Common Agricultural Policy and Cohesion Policy, because we all benefit from the high standard of our agricultural products and regions catching up economically."*

Le dilemme auquel est confronté le gouvernement français est particulièrement révélateur à cet égard. Le Ministre de l'agriculture a utilisé le même terme que les organisations agricoles françaises, « inacceptable », pour réagir contre la proposition de couper les ressources budgétaires destinées au financement de la PAC. Et la presse se fait écho de ses efforts pour créer une alliance avec des pays bénéficiaires de la PAC, comme l'Irlande, l'Espagne ou la Pologne. On peut se demander comment cette position très ferme peut être compatible avec les objectifs très ambitieux proposés pour l'Europe par le Président Macron à plusieurs reprises au cours des mois récents. Les nouvelles tâches qu'il propose requerront évidemment des moyens financiers conséquents. Cette position est-elle réaliste face à la sévérité de la contrainte budgétaire ? D'autre part, les pressions politiques internes, pour un Président accusé d'être un « président des riches » et un « président des villes », sont considérables comme l'illustre par exemple le communiqué de la FNSEA publié en réaction à la proposition budgétaire de la Commission: « L'accord historique entre M Chirac et M Schroeder, a sauvé une PAC ambitieuse en 2008. La France a de nouveau rendez-vous avec l'histoire. Nous demandons au Président de la République de trouver un accord avec Mme Merkel pour conforter la première politique européenne intégrée et redonner confiance aux agriculteurs ».

Le jeu prévisible des forces à long terme :

La *contrainte budgétaire* est particulièrement sévère et tout indique que ce sera le cas au cours des prochaines années. De fait, le chiffre annoncé par la Commission pour la réduction des dépenses agricoles (-5%) ne reflète pas vraiment la sévérité de la situation. Dans une analyse critique approfondie, A. Matthews (2018) a bien souligné que résumer la baisse des dépenses agricoles en un seul chiffre est problématique : Faut-il l'estimer en valeur nominale ou en termes réels ? Quelle base de comparaison choisir ? Comment tenir compte du fait que certains postes de dépenses sont connus a priori alors que d'autres dépendent soit des situations futures de marchés internationaux, soit de la mise en œuvre de projets et programmes devant être co-financés? Comment tenir compte de la mise en place progressive des paiements directs dans les pays membres qui étaient « nouveaux » en 2007 ? Comment tenir compte dans les calculs de réduction globale des effets du Brexit ? Il a estimé que le chiffre de 5% avancé par la Commission correspondait probablement à la baisse totale d'un cadre financier à l'autre, estimée en termes nominaux. Mais il a aussi souligné que la baisse des crédits du premier pilier, exprimés en termes réels, serait de l'ordre de 10% et celle du deuxième pilier d'environ 26%, soit au total une réduction de 15% en termes réels³. Cette différence du simple au triple illustre bien le jeu des multiples considérations à prendre en

³ Dans un blog plus récent, tenant compte des réponses de la Commission sur ce point, A Matthews a légèrement modifié ces estimations. Mais ces révisions ne remettent pas en cause les deux conclusions principales : résumer la réduction en un seul chiffre est très simplificateur et le choix de la Commission est évidemment destiné à minimiser l'ampleur de la réduction.

compte et les limites de toute estimation globale. Au-delà de ces divergences, une conclusion très robuste demeure : la contrainte budgétaire est et restera extraordinairement sévère. On a vu dans la section précédente que cette contrainte a joué un rôle crucial dans la trajectoire de la PAC depuis sa création. Cette fois-ci, elle sera encore plus déterminante.

Le *soutien au revenu agricole* sera bien sûr plus difficile du fait des coupes budgétaires qui affecteront les paiements aux agriculteurs. Mais on sait combien le revenu agricole dépend de ces paiements directs. Ceux-ci ont représenté au total environ 60% des revenus agricoles au cours des années récentes et pour ceux du seul premier pilier près de 45%, ces estimations étant basées sur les données du RICA. Il est vrai que des données moyennes ne sont pas très significatives : les revenus agricoles varient beaucoup d'un pays à l'autre, selon la taille des exploitations et selon les orientations de production. Il n'en reste pas moins que cette dépendance est massive et que la pression politique qui en résulte est et restera considérable.

Plusieurs prises de position récentes peuvent être interprétées comme résultant de cette pression. Suite à la Communication du 29 novembre, de nombreuses voix, y compris plusieurs gouvernements, se sont élevés contre le danger de « renationalisation de la PAC » qu'ils voyaient dans la proposition de laisser beaucoup plus de latitude aux Etats membres. On peut en fait penser que ce n'est pas la possibilité de mieux ajuster les interventions aux spécificités des situations nationales qui a suscité ces vives protestations mais la crainte que des paiements européens moins systématiques ne soient aussi moins assurés. De la même façon, la Commission a décidé de privilégier le premier pilier aux dépens du second dans sa proposition budgétaire du 3 mai dernier : selon l'expression d'Alan Matthews, « *Commission assaults rural development spending to protect direct payments* ». Cette protection a été explicitement reconnue par le Commissaire Hogan qui a déclaré que cette priorité donnée au premier pilier était une réponse aux critiques qu'avait suscitées la communication.

Les *préoccupations sociétales* liées à la qualité et à la sécurité sanitaire des aliments ou au bien-être animal sont de plus en plus fortes mais elles ne semblent pas jouer un rôle important dans le débat actuel sur la PAC, peut-être et même probablement parce que ce sont d'autres interventions publiques qui sont en jeu dans ces préoccupations. En revanche, les préoccupations relatives à l'environnement et à la qualité du milieu rural constituent une source de pression dans le débat actuel. Ce sont les mesures du deuxième pilier qui répondent le plus à ces préoccupations. C'est d'ailleurs, on l'a dit, le deuxième pilier qui est vu par les organisations environnementales, comme « composante la plus progressive » de la PAC. Il est donc frappant de constater que la Commission ait privilégié le premier pilier plutôt que le second. Il est donc probable que comme dans la réforme précédente, le souci de protéger le revenu des agriculteurs l'emporte sur ces préoccupations sociétales. Certains observateurs ont suggéré que cette position conservatrice de la Commission reflète son souci de privilégier le « nouveau modèle de mise en oeuvre » qu'elle propose. Cela est possible mais renforce alors la thèse

défendue ici d'une grande rigidité des principales orientations de la PAC, résultant de l'arbitrage difficile entre contrainte budgétaire et souci de soutenir les revenus agricoles.

Quant aux *pressions extérieures*, on voit qu'elles n'ont pas joué un rôle important dans ce début du débat actuel. Il y a là une différence majeure avec les deux décennies précédentes. Cette différence s'explique par la paralysie des négociations commerciales internationales : le cycle de Doha initié en 2001, après un faux départ à Seattle en 1999, est lui-même paralysé. Et, plus grave encore, les attaques contre les traités de libéralisation des échanges, qu'elles viennent du courant altermondialiste ou du Président Trump, remettent fondamentalement en cause le consensus international fort en faveur de la libéralisation des échanges forgé à la fin de la deuxième guerre mondiale et qui est resté dominant jusque dans les années 1990. Aujourd'hui, la pertinence même de l'OMC est mise en cause, ne serait-ce que par les obstructions systématiques du gouvernement américain faisant entrave au fonctionnement de l'Organe de Règlement des Différends. Dans un tel contexte, on comprend que les pressions extérieures pour poursuivre la libéralisation de la PAC, qui aurait pu se traduire par une forte pression visant à réduire les paiements directs, ne sont plus très fortes. En revanche, elles continuent de jouer un rôle. En effet, on peut avancer qu'il serait possible de gérer la tension entre pression budgétaire et souci de protéger les revenus agricoles en revenant à un régime d'intervention sur les marchés pour soutenir les prix agricoles. Mais cette option n'a pas été retenue par la Commission qui reste très soucieuse de « sauver » l'OMC et le régime du respect des règles de droit qu'incarne cette organisation. Et il est peu probable que cette option soit remise en cause par une majorité des Etats membres.

Au total, le cadre d'analyse proposé permet de comprendre l'inertie passée de la PAC et la très faible probabilité d'une réforme profonde à l'issue du débat actuel. L'analyse en termes de quatre forces principales est assurément très simplifiée. Elle pourra paraître trop sommaire à ceux qui sont plongés dans les multiples aspects du processus, comme acteurs ou comme analystes. La thèse avancée ici est que le jeu des quatre forces identifiées (contrainte budgétaire, soutien au revenu agricole, préoccupations sociétales liées en particulier à l'environnement et pressions extérieures) suffit à expliquer la situation actuelle dans ses dimensions essentielles et à cadrer les marges de manœuvre de la prochaine réforme.

Pourquoi les politiques agricoles des pays du Maghreb sont-elles ce qu'elles sont ?

Traiter en quelques paragraphes des politiques agricoles de trois pays différents peut apparaître comme une gageure. Là encore, l'intention n'est pas de faire une revue complète de ces politiques très diverses mais de proposer une interprétation générale d'une orientation majeure et commune de ces politiques depuis plusieurs décennies. En effet, malgré de grandes différences historiques et géographiques ainsi que dans l'accès aux ressources financières, les trois pays du

Maghreb ont une longue tradition commune en matière de politiques agricoles et alimentaires. Ils combinent tous subventions diverses à la consommation de « produits de base », les céréales en particulier, et soutien des prix aux producteurs. Cette combinaison est possible parce que ces pays sont tous massivement importateurs nets de céréales, les importations étant complètement ou très largement contrôlées par l'Etat. Le détail des mesures varie selon les pays et il a varié selon les époques dans chacun d'eux. Mais partout les prix à la production et à la consommation sont déliés et la différence est comblée par les finances publiques. Lorsque les prix sur les marchés mondiaux sont très élevés, comme ce fut le cas en 2008, le coût budgétaire explose, ce qui pose la question du caractère soutenable de cet ensemble de politiques.

Cette constance des politiques d'intervention sur les marchés est d'autant plus remarquable que ces trois pays ont connu des bouleversements considérables dans l'orientation générale de leurs stratégies de développement économique, comme l'illustrent la succession des mots clé utilisés pour caractériser les priorités du moment : autogestion et socialisme, libéralisation, ajustements structurels, privatisations, promotion des partenariats publics-privés, etc. Il peut alors paraître paradoxal de plaider pour l'emploi d'un cadre d'analyse dynamique pour expliquer pourquoi des politiques ne changent pas ! Nous reviendrons sur ce paradoxe après la présentation de notre analyse.

Une difficulté particulière pour l'utilisation de notre cadre d'analyse porte sur l'identification des acteurs impliqués dans le processus politique. Les acteurs privés sont difficiles à identifier et leur rôle est diffus, même s'il est bien réel. Quant au jeu des acteurs publics, il est rarement transparent. En revanche, il est assez facile de repérer les forces économiques à long terme. Mais il faut tout d'abord reconnaître l'ampleur des défis liés à l'agriculture, auxquels sont confrontées les autorités publiques. Celles-ci doivent en effet prendre en compte les tendances démographiques préoccupantes (en particulier le fait que la population rurale continue d'augmenter), la dépendance alimentaire croissante, la dégradation des ressources naturelles (eau, sols, biodiversité) et les niveaux élevés de pauvreté (dans les villes et surtout dans les zones rurales). Il en résulte un enchevêtrement complexe de problèmes à résoudre (Petit et al, 2015).

Compte tenu de ce contexte difficile, on comprend que les subventions à la consommation des « produits de base », pour reprendre l'expression couramment utilisée dans ces pays, est une réponse au souci de lutter contre la pauvreté. L'Egypte a fait aussi le même choix politique. Les « émeutes de la faim », récurrentes dans ces pays en cas de hausse des prix alimentaires, illustrent de façon éclatante la force des pressions politiques sur ce sujet. Le fait que d'autres produits, tout particulièrement les produits pétroliers, bénéficient aussi de subventions à la consommation et sont aussi politiquement très sensibles n'enlève rien à cette sensibilité politique des produits alimentaires. Au contraire, il la renforce. C'est bien sûr dans les zones urbaines que ces pressions politiques sont les plus fortes. Mais la pauvreté rurale est aussi source de pressions politiques.

Le souci de lutter contre la pauvreté rurale est une des forces contribuant à expliquer pourquoi les prix à la production sont fixés par la puissance publique, historiquement à des niveaux nettement supérieurs aux prix internationaux, et pourquoi toute idée de libéralisation complète des importations de céréales est totalement utopique. Il s'agit là, on peut le noter incidemment, d'une sérieuse entorse à la perspective, affirmée à Barcelone en 1995, de créer une zone de libre-échange dans l'espace Euro-Méditerranéen en 2010 ! Mais, on le sait, le soutien des prix agricoles n'est pas un bon instrument pour soutenir les revenus agricoles. La permanence de ce soutien des prix est donc la résultante de plusieurs forces. Outre le soutien au revenu agricole, la principale de ces forces est probablement le souci d'encourager la production intérieure pour ne pas aggraver la dépendance alimentaire au niveau national.

Il en résulte que deux forces à long terme, à savoir le caractère lancinant de la pauvreté, qu'elle soit urbaine ou rurale, et la croissance de la dépendance alimentaire sont suffisantes pour expliquer la rigidité des politiques d'intervention sur les marchés. Ces deux forces constituent des tendances lourdes ou en découlent, comme c'est le cas pour les tendances démographiques (en particulier la croissance continue de la population rurale malgré une urbanisation très rapide) qui rendent indispensable mais très difficile la lutte contre la pauvreté. A ces deux forces principales s'ajoute bien sûr le poids des contraintes budgétaires qui limitent les marges de manœuvre. On comprend alors pourquoi depuis des décennies les pouvoirs publics n'ont pas pu modifier fondamentalement leurs politiques d'intervention sur les marchés malgré des tentatives diverses de libéralisation interne depuis plus de vingt ans.

Ce blocage explique aussi, je crois, pourquoi les principaux débats sur les politiques agricoles ne portent pas sur ces questions de marché mais sur les investissements. Tel est le cas dans le Plan Maroc Vert, dans le Plan National de Développement Agricole (PNDA) en Algérie et dans les activités de l'Agence de Promotion des Investissements Agricoles (APIA) en Tunisie. Dans les trois cas, l'accent est mis sur l'encouragement aux investissements privés et souvent la mise en place de partenariats publics-privés (PPP). Le recours croissant aux acteurs privés reflète le jeu de la contrainte budgétaire, troisième force identifiée ici. Son caractère plus ou moins contraignant varie beaucoup d'un pays à l'autre, faisant de l'Algérie un cas particulier du fait de l'abondance de ses ressources pétrolières. Mais même dans ce pays on peut observer de grandes variations de cette force selon les périodes, variations qui influencent directement la composition du portefeuille d'interventions publiques, comme le reflète actuellement l'accent renforcé mis sur les partenariats publics-privés en cette période de diminution des recettes pétrolières.⁴

Conclusion

⁴ Un merci spécial à Omar Bessaoud, Rachi Doukkali, Boubaker Thabet et Moncef Ben Said qui m'ont fait bénéficier de leur expertise sur les situations dans leurs pays respectifs.

En fin de compte, pour revenir à la question soulevée dans l'introduction de cette communication, comment apprécier la pertinence aujourd'hui du cadre d'analyse proposé? Les développements ci-dessus sur le débat actuel relatif à la prochaine réforme de la PAC et sur les grandes lignes des politiques agricoles dans les pays du Maghreb constituent en quelque sorte deux études de cas très distincts. Nous sommes bien en effet dans le cadre d'une « approche éclectique, non-formelle d'études de cas », comme caractérisée il y a vingt-cinq ans par Swinnen et van der Zee (1993), cette expression montrant bien les limites de l'approche. C'est bien sûr au lecteur de juger en dernier ressort. La thèse défendue ici est que nos analyses sont utiles, même si elles sont évidemment très simplifiées. L'identification de quelques grandes forces économiques et institutionnelles permet dans les deux cas de comprendre pourquoi les marges de manœuvre des acteurs sont très étroites. Il en résulte des politiques très critiquables et très critiquées, mais très difficiles à changer. C'est bien l'aspect dynamique des analyses qui permet de mettre en lumière cette quasi-paralysie des politiques publiques. Dans le cas des pays du Maghreb, l'aspect dynamique de l'analyse n'est pas évident même s'il est crucial. En effet les forces qui ont été identifiées sont des tendances à long terme très lourdes.

Références bibliographiques

- Allison, G. (1971) *The Essence of Decision- Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little Brown.
- Bates, R. (1983) "Governments and Agricultural Markets in Africa", in Jonson, D.G. and Shuh, G.E., *The Roles of Markets in World food Economy*, Boulder, Westview Press, pp. 153-183.
- Buchanan J., Tollison, R. and Tullock, G. (ed.) (1980) *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College srarion, Texas A&M University Press.
- Heclo, H.(1994) « Ideas, Interest and Institutions » in Dodd, L. and Jillson, C. (ed), *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*, Boulder, Westview Press
- Jongeneel, R. and Silvis, H. (2007) *Explaining agricultural policies in the EU and the US: public choice approaches and lessons* , Twelfth World Congress of Social Economics
"Social Values and Economic Life", June 7-9, 2007, University of Amsterdam, The Netherlands
- Kay A. (1998) *The Reform of the Common Agricultural Policy*, CABI Publishing, Wallingford, 186 p.
- Krueger, A. (1974) "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, 64, 291-303.

Matthews, A. (2018) *Commission assaults rural development spending to protect direct payments*, contribution au blog <capreform.eu>, 3 mai 2018.

Moyer W. and Josling T. (1990) *Agricultural Policy Reform: Politics and Process in the EC and the USA*, Harvester Wheatsheaf, New York, 235 p.

Muller, P., Palier, B. et Surel, Y. (2005) « L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes » *Revue française de Science Politique*, 55,5-6.

Olson, M. (1965) *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*, Cambridge Harvard University Press.

Palier, B. et Surel, Y. (2005) « Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de Science Politique*, 55 , 7-32.

Petit M. (1985) *Determinants of Agricultural Policies in the United States and the European Community*, International Food Policy Research Institute, Research Report 51, Washington DC, 80 p.

Petit M., de Benedictis M., Britton D., de Groot M., Henrichsmeyer W., and Lechi F. (1987) *Agricultural Policy Formation in the European Community : the Birth of Milk Quotas and CAP Reform*, Elsevier, Amsterdam, 165 p.

Petit M. (2003). "European Policies and World Market Liberalization" in G. van Huylenbroeck et al. (ed.), *Importance of Policies and Institutions for agriculture*, (Liber Amicorum Prof. Laurent Martens) Gent, Academia Press, 79-100.

Stigler G. (1971) "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2: 3-21.

Swinnen J. and van der Zee F.A. (1993) "The Political Economy of Agricultural Policies: a Survey", *European Review of Agricultural Economics*, 20, 261-291.

