

Faut-il libéraliser l'agriculture mondiale ?

Jean-Marc Boussard

Ancien directeur de recherche
à l'Institut national de la recherche
agronomique (Inra)
Membre de l'Académie d'agriculture
de France
<boussard@ivry.inra.fr>

Les pays « occidentaux » — en tête desquels les États-Unis et l'Europe — ont toujours affiché leur foi dans les mécanismes de marché. Pourtant, de 1940 à 1990, ces mêmes pays, en matière agricole, ont été fort peu libéraux. On peut même dire qu'en ce qui concerne au moins le lait et les grandes cultures¹, la production était complètement déconnectée du marché, puisque les prix étaient administrés par les gouvernements au lieu de se former par une libre confrontation entre l'offre et la demande. Il y a là un paradoxe qui se trouve au cœur du débat en cours sur la libéralisation agricole.

Pourquoi a-t-on déconnecté l'agriculture du marché ?

La contradiction entre le libéralisme affiché et les politiques agricoles pratiquées après la grande crise de 1929 avait du reste été relevée à l'époque par de nombreux analystes. La première version de l'*Agricultural Adjustment Act* du président Roosevelt avait été rejetée par la Cour suprême au motif qu'il s'agissait de mesures « socialistes » (c'est-à-dire relevant de l'intervention directe de l'État dans la vie économique, intervention prohibée par les doctrines libérales). Roosevelt avait répondu qu'il n'était nullement socialiste, mais que le marché ne fonctionnant pas bien en agriculture, il était légitime, dans ce cas particulier, de recourir à des systèmes de prix administrés qui permettaient plus facilement

¹ À l'exception, peut être du soja.

l'ajustement de l'offre à la demande que de vrais prix de marché. Pendant plusieurs décennies, cette théorie a justifié « l'exception agricole ».

Elle a obtenu de remarquables succès : aux États-Unis, la politique des prix garantis a permis d'accroître la production et de nourrir l'Europe ruinée et affamée par la seconde guerre mondiale². Après la guerre, la méthode a été imitée un peu partout, avec toujours un effet manifeste sur la production, au point que, depuis ce temps, le problème majeur des politiques agricoles n'est plus la pénurie, mais la gestion des excédents³. La raison en est simple : les décisions de production agricole sont extrêmement sensibles au risque, et spécialement au risque de prix. En présence de risque de prix, il est impossible d'emprunter, et donc de remplacer le travail par le capital. Or le manque de capital (par homme ou par hectare) est le facteur limitant de la production. C'est pourquoi, dès que cet obstacle est levé, la production agricole peut exploser, parfois au-delà même de toute raison⁴.

² Un officiel américain, en mars 1945, essayant d'évaluer les besoins européens, estimait nécessaire de prévoir « du maïs en avril, ou des cerqueils en juin ». Cf. Bossuat 1997, p. 52.

³ René Dumont, dans les années 1950, annonçait la famine pour les années 1990, en particulier en Inde... Aujourd'hui, l'Inde est exportatrice nette de céréales...

⁴ *A contrario*, on a rarement garanti les prix des cultures vivrières en Afrique. C'est peut-être pour cette raison que l'Afrique subsaharienne est, à l'heure actuelle, importatrice nette de produits alimentaires, alors qu'elle a tout ce qu'il faut pour être exportatrice.

Les dérives de l'économie agricole administrée

C'est justement cette tendance à la surproduction qui a conduit à renverser les opinions publiques, et modifié l'attitude des autorités politiques. Les excédents, à juste titre, sont considérés comme inutiles et scandaleux. En même temps, au nom de l'exception agricole, on a été beaucoup plus loin que la simple garantie des prix, en pratiquant des politiques de subventions aux intrants agricoles (par exemple, l'eau en Inde, le crédit en France) « pour encourager le progrès technique ». On a créé des entreprises publiques pour assurer les tâches de distribution des intrants et de collecte des produits agricoles que la doctrine libérale assigne normalement au secteur privé. Cela a souvent entraîné des dérives fâcheuses, avec corruption, inefficacité, et gaspillages de toutes sortes.

Pour ces raisons, dans les pays en développement, à partir des années 1980, des institutions internationales, comme la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international (FMI), se sont vigoureusement élevées contre ces pratiques, stigmatisées dans le « rapport Berg » (1981). Dans les pays développés aussi, les soutiens à l'agriculture sont remis en cause. La chute du mur de Berlin n'a-t-elle pas consacré la victoire définitive de l'économie de marché sur l'économie « planifiée »? Dès lors, pourquoi continuer à dépenser de l'argent public pour soutenir une agriculture qui, de plus, ne représente plus que quelques pour-cent du produit intérieur brut (PIB)? Antoine Bouet proclame « la fin de l'exception agricole » (Bouët, 2001).

Retour du libéralisme et modèles économétriques

C'est en se fondant sur ce type de raisonnement que, dès 1986, les négociations internationales sur la libéralisation des échanges commencent à englober l'agriculture, qui, jusque-là, au motif de la fameuse exception, avait soigneusement

été mise à l'écart de toute tentative de ce genre. Ne serait-il pas possible en effet que l'exploitation efficace des avantages naturels (évidemment importants en agriculture) permette d'énormes gains de productivité, en abaissant au niveau du « cours mondial », pour le plus grand bonheur des consommateurs, les prix des produits agricoles scandaleusement élevés dans les pays développés où ils sont protégés?

La libéralisation des échanges n'est évidemment que l'un des aspects de la libéralisation. On pourrait même libéraliser les échanges intérieurs tout en conservant un contrôle très strict du commerce extérieur⁵. En revanche, il est clair que la libéralisation des échanges extérieurs implique la libéralisation intérieure et qu'elle interdit de nombreuses mesures de politique qui seraient possibles en présence de contrôle aux frontières. C'est pourquoi le fait de libéraliser le commerce mondial est une décision si importante : ses implications intérieures sont considérables. Il s'agit de revenir à des situations que l'on n'a pas connues depuis le XVI^e siècle. On ne peut la prendre sans réflexions, ni études sérieuses.

C'est bien en toute conscience de cette situation, et pour réaliser de telles études, que de nombreux organismes internationaux se lancèrent dans l'élaboration de modèles de l'économie mondiale. Ces modèles sont des systèmes de relations mathématiques entre des variables supposées se comporter dans des équations comme le feraient dans la réalité les quantités qu'elles sont censées représenter. On peut les faire fonctionner dans une situation « de référence » (les politiques actuelles sont poursuivies sans changement), et dans une situation « libéralisée », dans laquelle on supprime du modèle tous les obstacles institutionnels aux échanges.

Les résultats de ces expériences donnent moins d'avantages à la libéralisation que beaucoup de gens ne pensaient : dans la plupart des cas, les gains ainsi estimés de la libéralisation ne représentent guère plus de quelques dizaines de dollars par tête d'habitant du monde, ou quelques pour-cent du produit national brut (PNB). De plus, lorsqu'on remplace la libéralisation totale et inconditionnelle par les mesures réellement envisagées dans des négociations du type de celles qui sont

⁵ C'est du reste ce qui a existé en France pendant tout le XIX^e siècle, et dont on peut faire remonter l'histoire à Colbert.

engagées dans le cadre du « cycle de Doha », les gains sont encore beaucoup plus modestes, parce que, à vrai dire, les propositions de libéralisation faites dans le cadre des négociations de Doha sont très timides, et que le paysage qui en résultera restera fort peu libéral.

Les questions que l'on peut se poser

Cependant, même modeste, n'importe quel gain est toujours bon à prendre. C'est pourquoi ces modèles sont encore utilisés dans les médias pour conforter l'idée que la libéralisation, et spécialement la libéralisation agricole, serait une bonne chose pour la planète. La question qui se pose à ce stade est celle de la confiance à accorder à ces modèles. Plus profondément, elle est de savoir si la théorie économique sur laquelle reposent ces modèles reflète correctement la réalité. Et de fait, on peut quand même se poser la question de savoir s'il n'y avait pas quelque chose de vrai dans les théories de l'entourage de Roosevelt. Même si l'intervention de l'État dans l'agriculture (et ailleurs) a été parfois beaucoup trop loin, il est possible que le pur « laisser-faire » fasse encore beaucoup moins bien que l'économie planifiée⁶.

Les raisons de cette assertion sont celles qui avaient entraîné l'adhésion de Roosevelt (et de la Cour suprême) à l'idée de déconnecter l'agriculture du marché : au point où un marché agricole est en équilibre, lorsque le prix est tel que l'offre est égale à la demande, le marché est instable. Comme une bille en équilibre sur la pointe d'un crayon, le moindre choc conduisant à rompre l'équilibre tend à s'amplifier. Cette situation est spécifique des marchés agricoles (plus généralement des marchés dont la demande est rigide, peu sensible aux variations de prix). Elle s'oppose à la situation des marchés de biens de luxe, à demande élastique. Ceux-là ont un équilibre stable, comme celui d'une bille au fond d'une tasse, qui revient toujours à sa position d'équilibre lorsqu'elle en est écartée.

⁶ Voir en particulier les remarques de Bairoch (1992), selon lesquelles les pays du Sud « socialistes » faisaient légèrement mieux que les « libéraux » du point de vue de la croissance à long terme.

Les marchés dont l'équilibre est instable sont fluctuants (Boussard, 1996). Les fluctuations, en créant du risque et de l'incertitude (dont nous avons vu qu'ils sont les obstacles majeurs à l'augmentation de la production) sont très préjudiciables au bien-être. Car les effets du risque ne se limitent pas à seulement diminuer la production (ce qui, après tout, est souhaitable en cas d'excédent). Il conduit à une mauvaise utilisation des facteurs de production. De fait, la théorie de l'optimalité des marchés repose sur l'idée que dans un marché qui fonctionne bien, le coût marginal est égal au prix. En un tel point, on concilie au mieux les intérêts du producteur et ceux du consommateur. C'est là le cœur de l'argument libéral. Or, si les marchés ne sont jamais à l'équilibre, cette condition n'est jamais satisfaite, et par conséquent, l'argument de l'optimalité du marché disparaît. C'est pour cela que l'entourage de Roosevelt considérait que l'égalité du prix et du coût marginal serait mieux assurée avec des prix administrés garantis qu'avec des prix de marchés jamais réalistes.

Un modèle alternatif

Or les modèles dont il vient d'être question reposent justement sur cette idée que le prix de chaque produit et de chaque facteur de production est égal à son coût marginal ; ils supposent donc le pro-

blème résolu : il n'y aurait en effet pas besoin de politique agricole si le marché suffisait à assurer l'égalité du prix au coût marginal. C'est bien pour cela qu'ils donnent des résultats favorables à la libéralisation. Mais dans la réalité, cette égalité est problématique, parce que le marché ne fonctionne pas comme dans les cours de première année de science économique. C'est pour cela qu'on a besoin de politiques.

Il est néanmoins possible de traduire les analyses précédentes sur l'instabilité des marchés dans un modèle. C'est ce qui a été fait au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad) avec le modèle ID³, et dont il est rendu compte dans un livre récemment paru (Boussard *et al.*, 2005). Les résultats sont beaucoup moins favorables à la libéralisation que ne le sont ceux des modèles dont il a été question plus haut. En vérité même, on constate avec ce modèle une très grande instabilité de l'économie mondiale, instabilité contagieuse qui trouve sa source, justement, dans celle des produits agricoles. Le bien-être global s'en trouve réduit, et, bien sûr, beaucoup plus celui des « pauvres » que celui des « riches ».

Conclusion

Bien évidemment, refuser la libéralisation totale de l'agriculture ne signifie pas for-

cément revenir aux entreprises publiques inefficaces et corrompues qui étaient l'une des cibles du rapport Berg. De même, cela ne signifie pas renoncer aux bénéfices de la spécialisation et de l'exploitation des « avantages comparatifs ». En revanche, cela implique que les États aient la liberté, quand ils le jugent utile, de pratiquer des politiques qui, inévitablement, couperont partiellement ou totalement les liens entre les prix agricoles intérieurs et le marché. Cela revient à renoncer au fétichisme du marché, tout en essayant d'en tirer le meilleur parti. C'est là, au fond, une position de simple bon sens. Mais il n'est pas sûr, n'en déplaise à Descartes, que le bon sens soit la chose du monde la mieux partagée. ■

Références

Bairoch P. *Le Tiers-Monde dans l'impasse*. Folio actuel. Paris : Gallimard, 1992.

Berg E. *Le développement de l'Afrique au sud du Sahara*. Washington (DC) : Banque mondiale pour le développement, 1981.

Bouët A. *La fin de l'exception agricole*. Paris : La découverte, 2001.

Bossuat G. *La France, l'Aide Américaine et la construction Européenne, 1944-1954*. Paris : Comité pour l'histoire économique de la France ; ministère des Finances, 1997.

Boussard JM. When risk generates chaos. *J Econ Behav Organ* 1996 ; 29 : 433-46.

Boussard JM, Gérard F, Piketty MG. *Libéraliser l'agriculture? Théorie, modèles et réalité*. Paris : Éditions Quae, 2005.