

LIBÉRALISATION AGRICOLE ET DÉVELOPPEMENT : ENJEUX, PARADOXES ET AMBIGUITÉS

Henri REGNAULT*

Résumé : La libéralisation commerciale agricole est un processus complexe dans ses formes et ses enjeux et qui oppose de multiples intérêts. Elle intervient dans une période de fort changement technique dont elle ne peut être séparée. Elle est à la fois paradoxale, ambiguë et incertaine quant à ses effets, en particulier dans les pays en développement. Paradoxale, car elle dessine un nouveau paysage productif et institutionnel très loin du mythe libéral de producteurs individuels. Ambiguë parce que, conduite au nom des consommateurs et de la chasse aux rentes, elle déplace peut-être plus les rentes qu'elle ne les supprime. Enfin, incertaine dans ses effets car, suivant la façon dont elle est conduite, elle peut stimuler ou bloquer le développement.

Mots-clés - LIBÉRALISATION AGRICOLE, DÉVELOPPEMENT, RENTES, MULTILATÉRALISME, FILIÈRES AGROALIMENTAIRES, NOUVELLES TECHNIQUES AGRICOLES.

Classification JEL : F13, O13, Q10, Q 17.

Je remercie tout particulièrement Michel Petit et Jean-Louis Rastoin pour leurs amicales critiques et pour leurs judicieuses suggestions.

* Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (CATT), Directeur du GDR CNRS EMMA (Économie Méditerranée Monde Arabe), Coordinateur du RINOS (Réseau Intégration Nord Sud), Coordinateur du Programme de recherche international ACRALENOS

INTRODUCTION

Au cours du siècle passé, relativement aux politiques de développement, on peut considérer que les politiques agricoles sont passées par trois phases, sans que chaque pays soit nécessairement passé par les trois phases :

1. *Une phase d'exploitation du secteur agricole*, au profit apparent du reste de l'économie et en particulier de l'industrie, mais, en réalité, au détriment de l'ensemble de l'économie. Initiée en URSS au nom de l'accumulation primitive socialiste, avec les résultats que l'on connaît, cette politique s'est traduite par l'imposition de prix peu rémunérateurs, le sous-investissement agricole et l'inefficacité productive renforçant la dépendance alimentaire. Le prestige de la réussite industrielle et technologique de l'URSS dans les années 50 et 60 a malheureusement conduit de nombreux pays en développement, nouvellement indépendants, à vouloir imiter les pratiques agricoles "socialistes" : heureusement, les vertus pédagogiques de l'échec immédiat des fermes collectives ou villages socialistes ont en général permis de rectifier le tir et de passer à une toute autre approche. On notera toutefois qu'un grand pays comme l'Inde a su faire l'économie de cette phase, définissant dès le début des années 50 une stratégie de développement sans référence au modèle soviétique.

2. *Une phase de réhabilitation du rôle de l'agriculture et des agriculteurs* dans le développement, qui, tout en ayant eu des effets principalement bénéfiques (Boussard, 1991) sur les niveaux de production (comparativement à la phase antérieure), a connu néanmoins des excès qui ont pu conduire à des aberrations économiques, dans le cadre d'une surprotection débouchant sur l'amplification des phénomènes rentiers, comme on peut encore le voir au Maghreb où les meilleures exploitations bénéficient de prix céréaliers garantis sans rapport avec leurs coûts de production¹. Par ailleurs, les politiques de réhabilitation se sont souvent télescopées, jusque dans les années 90 pour certains pays, avec les effets pervers agricoles des politiques industrielles de substitution à l'importation qui sont allées de pair avec des taux de change administrés trop élevés, décourageant l'exportation de produits agricoles dès lors peu rémunérateurs pour un prix international fixé en devises et augmentant les prix des intrants agricoles de droits de douanes prohibitifs pour protéger une industrie nationale souvent inefficace.

3. *Une phase de libéralisation*, depuis une quinzaine d'années, largement moins avancée qu'en matière industrielle, et qui cherche encore à s'imposer, à travers le jeu complexe d'intérêts très divergents entre pays et à l'intérieur des pays, entre

¹ Ce fut longtemps le cas aussi en Europe dans le cadre de la PAC... mais nous traitons ici des seuls pays en développement.

secteurs économiques et à l'intérieur des filières agricoles et agroalimentaires, avec un déclin certain du secteur agricole stricto sensu et une forte montée en puissance de son amont (agrofournitures) et de son aval (transformations agroalimentaires). Comme dans les phases précédentes, le mot d'ordre du moment (successivement "exploitation", puis "réhabilitation" et aujourd'hui "libéralisation") n'est pas la panacée universelle : la libéralisation agricole actuelle est à la fois paradoxale, ambiguë et incertaine quant à ses effets. Paradoxale, dans la mesure où elle dessine un nouveau paysage productif et institutionnel très loin du mythe libéral de producteurs individuels enfin débarrassés des carcans étatiques. Ambiguë dans la mesure où, conduite au nom des consommateurs et de la chasse aux rentes, elle déplace peut-être plus les rentes qu'elle ne les supprime. Enfin, incertaine dans ses effets dans le sens où elle peut déboucher sur le meilleur comme sur le pire. Le meilleur si, bien maîtrisée dans son rythme et dans ses mesures d'accompagnement, elle peut offrir aux pays en développement des opportunités de sortir de trappes de sous-productivité et de s'insérer positivement dans le mouvement historique, sur plusieurs siècles, d'élargissement d'échelle des espaces économiques et donc d'amplification progressive des flux commerciaux inter-régionaux puis internationaux. Le pire si, imposée par quelques "lobbies" proches du pouvoir politique, facilitée si nécessaire par la corruption des couches dirigeantes et débouchant sur la paupérisation d'une bonne partie des producteurs, elle ne peut que buter sur son incongruité socio-politique et faire trébucher l'ensemble du processus de développement. L'histoire de la libéralisation agricole ne peut donc pas encore être écrite : sera-t-elle un processus d'équilibre, entre les incohérences passées de sous-rémunération générale puis de sur-rémunération pour certains, ou bien ses effets pervers seront-ils aussi sensibles que ceux des deux phases antérieures ?

Ce sont ces questionnements qui ont conduit à proposer le lancement d'un programme de recherche en réseau, programme intitulé ACRALENOS (Analyse Comparée des Relations Agricoles et agroalimentaires en Libre-Échange Nord-Sud). Rédigé à partir du document préparatoire (Regnault, 2004) au premier séminaire et tout en bénéficiant des apports du séminaire lui-même, cet article est pour nous l'occasion de faire le point sur les recherches en matière de la libéralisation agricole, avec tout ce que cela signifie en termes d'hypothèses de travail, de doutes et d'incertitudes. Nous croyons d'ailleurs que derrière les discours assurés des uns et des autres sur la libéralisation agricole, se profilent autant de doutes que de certitudes et que l'heure est au débat ouvert, sous le signe de l'écoute mutuelle et loin des affrontements stériles : une sorte de moment de grâce pour un débat productif. Les économistes libéraux, par nature déprotecteurs, semblent de plus en plus conscients des risques sociaux et territoriaux de la libéralisation agricole. Les ruralistes protectionnistes sont, eux, devenus conscients qu'il n'est pas possible de protéger n'importe quoi à n'importe quel prix, au détriment de la compétitivité globale de l'économie. En bref, la libéralisation agricole n'est ni le Diable ni le Bon Dieu, ni une recette miracle ni

un affreux repoussoir. Elle doit être appréhendée comme le chemin escarpé d'une réarticulation et d'un repositionnement sectoriel, dans sa dimension interne (au sein du secteur et entre secteurs de l'économie nationale) et dans sa dimension externe (au sein de la région d'appartenance et de l'économie mondiale), mais aussi dans tous ses paradoxes, ambiguïtés et incertitudes.

La libéralisation agricole est donc un processus complexe aussi bien dans ses formes et ses enjeux que dans sa signification profonde quant à l'évolution des formes de régulation économique nationale et internationale et à la pertinence des concepts que nous devons utiliser et/ou renouveler pour en rendre compte. La première partie de cet article est consacrée aux formes et aux enjeux de la libéralisation agricole, au plus proche des faits et donc d'une analyse partagée, susceptible d'un large consensus entre chercheurs, au-delà des clivages entre écoles de pensée. Dans une deuxième partie, intitulée "paradoxes et ambiguïtés de la libéralisation agricole", nous développerons nos propres positions de recherche actuelles, nécessairement plus personnelles et possiblement moins consensuelles.

1. FORMES ET ENJEUX DE LA LIBÉRALISATION AGRICOLE

L'agriculture est longtemps restée en marge des négociations commerciales internationales et n'est véritablement entrée dans leur champ qu'avec l'Uruguay Round du GATT, conclu fin 1993. Toutefois, l'attention apportée aujourd'hui aux dimensions agricoles des négociations commerciales multilatérales, ravivée par les péripéties du Doha Round, ne doit pas faire illusion : les développements les plus décisifs en matière de libéralisation agricole n'interviennent-ils pas autant au niveau d'accords bilatéraux ou régionaux qu'au niveau multilatéral ? La libéralisation agricole est donc pour le moins un phénomène bidimensionnel. Par ailleurs dans ses diverses modalités, elle est un processus contradictoire entre de multiples intérêts, reflétant de nombreuses lignes de fractures, qui relève d'une dynamique d'autant plus complexe à maîtriser qu'elle intervient dans une période de fort changement technique dont elle ne peut être séparée.

1.1. La libéralisation agricole, un processus bidimensionnel

Après des siècles de protectionnisme agricole – sous réserve d'exceptions ici ou là, à une période ou une autre – une première inflexion au régime commercial international agricole a été apportée par la négociation multilatérale de l'Uruguay Round qui a tenté et réussi très partiellement à faire rentrer le dossier agricole et agroalimentaire dans le droit commun du commerce international. Simultanément, la négociation régionale nord-américaine débouchant sur la mise en place de l'ALENA (NAFTA en anglais, TLCAN en espagnol) a mis la libéralisation agricole à l'ordre du jour des accords de libre-échange Nord-Sud qui se sont multipliés à partir de la deuxième moitié des années 90.

Aujourd'hui, la libéralisation agricole multilatérale apparaît comme un processus de longue haleine, comme en témoigne le difficile avancement du dossier agricole dans le Doha Round après l'échec de la Conférence de Cancun. Aussi, on peut se demander si la voie régionale et des accords de libre-échange Nord-Sud ne seront pas dans les années à venir le principal vecteur de réaménagement des relations agricoles internationales.

1.1.1. Multilatéralisme et dossier agricole

Laissée en périphérie des négociations commerciales multilatérales depuis l'origine en 1947, la question agricole n'est véritablement arrivée sur le devant de la scène des négociations multilatérales qu'avec l'Uruguay Round. Toutefois, on peut s'accorder aujourd'hui à dire que si l'Uruguay Round a posé les fondements d'une future libéralisation agricole (remplacement des contingentements par des tarifs, mise en place d'instruments de mesure des aides...), il ne l'a pas vraiment entamée, tant les tarifs mis en place ont été consolidés à des niveaux très élevés : en effet, là où les tarifs industriels sont de quelques pour cent (niveau moyen de 4 % pour les pays développés, 20 à 30 % pour la plupart des PVD) les tarifs agricoles consolidés atteignent et dépassent souvent les 100 %, le cas limite souvent rapporté étant celui du riz à l'entrée au Japon avec un tarif de 500 % !

Il devait donc appartenir au Round suivant de véritablement mettre en œuvre la libéralisation agricole à l'échelle multilatérale. Après l'échec de la conférence ministérielle de l'OMC à Cancun fin 2003 et dans le cadre d'une laborieuse avancée vers la Conférence de Hong-Kong fin 2005, les ambitions agricoles du Doha Round semblent être revues nettement à la baisse, tout en se focalisant sur le dossier des subventions à l'exportation. On peut tenir pour acquis qu'au terme encore indécis de ce Doha Round subsistera encore une exception agricole particulièrement notable en matière de régulation commerciale multilatérale. En effet, en dépit de propositions de réductions drastiques des tarifs agricoles (telles que la dite "formule Suisse"²) et de demandes pressantes du Groupe de Cairns³, il est probable que le compromis qui sera atteint dans cette organisation de masse du commerce international qu'est l'OMC (qui n'a plus grand-chose à voir avec l'avant-garde libre-échangiste que constituait le GATT à son origine) sera bien loin d'effacer en un seul round le différentiel de protection entre industrie et agriculture : même avec une baisse tarifaire de 50 % à chaque fois (au lieu des 36 % de l'Uruguay Round) il faudrait trois cycles de négociation pour faire descendre un tarif agricole consolidé à 100 % en dessous

² Pour un panorama complet des propositions en matière de réduction tarifaire, voir la *Note de l'OMC*, "Méthodes de réduction", disponible sur www.wto.org.

³ Le groupe de Cairns est constitué de 17 pays : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle Zélande, Pakistan, Paraguay, Philippines, Thaïlande, Uruguay (www.cairnsgroup.org).

du niveau des pics tarifaires industriels actuels (15 %) ! Les protections agricoles au niveau multilatéral resteront donc très significatives, au moins dans les trois premières décennies du 21^{ème} siècle. Ceci implique que des marges de manœuvre considérables existent au niveau d'accords à échelle géographique plus restreinte et en particulier pour les accords Nord-Sud qui se multiplient depuis une dizaine d'années. Si l'on évoque, en matière industrielle, l'érosion des préférences pour expliquer le faible avantage que peuvent se consentir entre eux les partenaires d'une zone régionale, du fait du très faible niveau des droits sur les produits industriels à l'entrée dans les pays développés, les niveaux de consolidation des droits multilatéraux agricoles sont tels que des préférences bien réelles s'affichent déjà et vont continuer à se développer dans des zones couvertes par des accords commerciaux de libre-échange, avec un impact considérable sur des flux commerciaux internationaux des produits agricoles bruts et transformés.

1.1.2. Accords commerciaux régionaux et libéralisation agricole

Bien que cette terminologie nous paraisse comme trop simplificatrice et créant une catégorie très hétérogène, que nous proposons par ailleurs de dépasser (Regnault 2005a), nous utiliserons néanmoins ici l'expression d'accords commerciaux régionaux (ACR) retenue par l'OMC pour désigner l'ensemble des accords commerciaux internationaux non multilatéraux : le lecteur devra néanmoins avoir à l'esprit qu'un ACR peut être signé entre des partenaires distants de 15 000 km (comme c'est le cas pour l'accord UE-Chili) et que donc le qualificatif de régional peut ne recouvrir aucune proximité géographique. Ces ACR se sont considérablement multipliés au cours des deux dernières décennies⁴. Une seule de ces constructions régionales, parmi les plus anciennes, crée un total libre-échange agricole : il s'agit, bien sûr, de l'Union européenne ... au prix d'une politique complexe de régulation, la Politique Agricole Commune (PAC). Mais le contenu agricole des autres accords, et notamment des accords Nord-Sud qui nous intéressent plus particulièrement ici, est très variable. Dans l'ensemble, on peut dire que les accords signés par les États-Unis ont un contenu agricole plus fort que les accords signés par l'Union européenne. Cependant, au-delà de cette différence, tous les accords connaissent de nombreuses exceptions, y compris dans l'hémisphère américain (Kjollerström, 2004).

Les États-Unis ont été très longtemps des adeptes exclusifs des accords commerciaux multilatéraux et n'ont commencé véritablement à s'engager dans des ACR que dans les années 90. Mais dans toute négociation d'un ACR avec les États-Unis, la dimension agricole est une figure imposée... aux conditions des

⁴ Pour un bilan, voir les "Rapport sur le commerce mondial" de l'OMC, en particulier 2003 et 2004, et pour une vision plus interprétative voir "L'avenir de l'OMC : relever les défis institutionnels du nouveau millénaire", Rapport du Conseil Consultatif, 2004. Documents disponibles sur www.wto.org

États-Unis⁵. L'archétype de IACR américain est bien sûr IALENA. Cet ACR n'instaure pas un libre-échange agricole total puisqu'il prévoit (article 703) des mesures durables d'encadrement de certains flux agricoles pour des produits implicitement qualifiés de sensibles. Ces produits encadrés à l'importation, listés dans l'Annexe 703.3, concernent pour le Canada les fleurs, tomates, concombres, oignons et échalotes, choux fleurs, brocolis et fraises et pour les États-Unis les tomates, oignons, aubergines, piments, courges et melon d'eau ; de plus, ce dernier pays ajoute un mécanisme de calendrier bien connu en zone Euromed : les tomates peuvent être soumises à ces contingents tarifaires du 15 novembre au 14 juillet, les oignons et échalotes du 1^{er} janvier au 30 avril... Quant au Mexique, sa liste est axée sur de nombreuses lignes tarifaires relatives aux porcs et viandes porcines ainsi qu'aux pommes de terre. Toutefois, pour l'essentiel, l'ALENA instaure une profonde libéralisation régionale du commerce agricole, notamment pour les céréales : c'est ainsi, qu'après une longue phase transitoire de 14 ans, le maïs des États-Unis pourra entrer librement au Mexique dès le premier janvier 2008. Le Maroc, qui a signé en 2004 un accord de libre-échange avec les États-Unis, n'a pu échapper à un volet agricole très conséquent : si la libre entrée du blé américain a pu être évitée, de peur d'une trop forte déstabilisation des campagnes marocaines, les impacts attendus n'en restent pas moins conséquents (Akesbi, 2006), sans que les contreparties exportatrices agroalimentaires marocaines n'apparaissent grandioses, faute de contre-saisonnalité des productions marocaines par rapport aux productions du sud des États-Unis et du Mexique (c'est là une grande différence entre le Chili et le Maroc) et en raison de coûts de transport qui ne peuvent varier fortement à moyen terme.

Le régionalisme Nord-Sud européen est beaucoup plus modeste en matière agricole, faute de pouvoir proposer un libre-échange qui supposerait l'extension de la PAC aux pays concernés (Domecq, 2003). Les Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, dans le cadre de la génération actuelle des accords d'association avec libre-échange industriel négociés à partir du milieu de la décennie 90, se sont ainsi vu proposer en matière agricole la prolongation du régime préférentiel non réciproque en vigueur depuis la génération 70 des accords euro-méditerranéens, mis en place par l'Europe dans le cadre de sa Politique Méditerranéenne Globale (PMG). L'exception agricole euro-méditerranéenne (Regnault, 1997) se poursuit donc pour l'essentiel : l'Europe reconnaît le droit à l'entrée de fruits et légumes PSEM, en dérogation au principe de préférence communautaire, mais pas n'importe quand (d'où les calendriers) et pas à n'importe quel prix (d'où des mécanismes de régulation des prix de mise à disposition sur le marché communautaire). On notera toutefois que la tendance est aujourd'hui à la bilatéralisation des avantages, avec l'octroi de quotas tarifaires pour les exportations européennes

⁵ Les États-Unis insistent pour inclure leurs points forts (céréales, viandes) mais aussi pour exclure certains secteurs sensibles, comme le sucre.

à destination des PSEM : c'est ainsi que la dernière négociation (2003) du volet agricole euro-marocain a mis en place un quota tarifaire à droits réduits pour l'entrée du blé européen au Maroc, dont le volume est variable en fonction de la récolte marocaine et donc des besoins d'importations marocains. Le Maroc étant lui-même entré dans la logique de la libéralisation réciproque du commerce agricole, avec la signature de son accord avec les États-Unis, il est probable que la renégociation 2007 du volet agricole euro-marocain verra l'Europe accroître ses attentes en termes d'accès au marché marocain.

1.2. Les enjeux de la libéralisation agricole

Toute modification de la donne commerciale internationale remet en cause de nombreuses positions économiques : elle modifie non seulement les relations entre les pays mais aussi les relations entre groupes sociaux à l'intérieur des pays, comme l'analyse l'économie politique internationale (Rogowski, 1989). Ceci est déjà vrai au niveau des échanges industriels et, si nécessaire, le récent démantèlement des Accords multi-fibres rappellerait la complexité des mécanismes en jeu et des répercussions multiples. Mais cette complexité est sans doute encore plus aiguë en matière agricole, avec des gammes d'enjeux et d'impacts encore plus vastes : économiques, sociaux, territoriaux et paysagers, environnementaux, voire philosophiques ou religieux dès lors que l'on touche à la production d'aliments. D'où l'extrême difficulté et conflictualité des négociations internationales en matière de commerce agricole, qu'elles soient multilatérales, plurilatérales ou bilatérales. Les enjeux peuvent se décliner autour de trois thèmes, non indépendants et qui s'éclairent mutuellement :

- une grande diversité d'intérêts face la libéralisation ;
- des possibilités d'adaptation différentes suivant les types d'exploitations ;
- la montée en puissance de nouvelles techniques agricoles.

1.2.1. Des intérêts très divers face à la libéralisation

La lecture la plus immédiate qui peut-être faite des négociations commerciales agricoles révèle immédiatement des oppositions entre pays. L'Uruguay Round s'est déroulé sous le signe de l'opposition entre les États-Unis et l'Europe et de leurs divergences sur l'architecture de leurs systèmes de soutien : querelles de riches en quelque sorte ! Après que l'Europe ait profondément revu sa PAC et orienté son soutien vers des aides directes aux agriculteurs plutôt que des prix garantis très élevés, le Doha Round est marqué par l'opposition entre les exportateurs subventionneurs (États-Unis et Union européenne) et exportateurs ou aspirants exportateurs non subventionneurs, regroupés en deux pôles non exclusifs (avec des bi-appartenances) : groupe de Cairns regroupant les grands exportateurs développés (Canada, Australie, Nouvelle Zélande) ou en dévelop-

pement (Argentine, Brésil, Thaïlande, Afrique du Sud...) et G 20 des pays en développement.

Ces oppositions entre pays sont bien réelles, recouvrant des approches très divergentes de l'activité agricole et du commerce international qu'elle génère, comme peuvent l'être celles des pays qui subventionnent leurs exportations (dépenses sur le budget de l'État) et ceux qui, comme l'Argentine, taxent leurs exportations (recettes pour le budget de l'État). Mais ces oppositions entre pays qui se cristallisent sur la question agricole ne sont en fait que la résultante d'arbitrages au sein de chaque pays entre des intérêts divergents. Ces divergences internes dans chaque pays reflètent des lignes de fracture qui traversent les économies et plus généralement les sociétés. Ces lignes de fracture opposent les grands secteurs économiques entre eux, mais traversent aussi le monde agricole et agroalimentaire lui-même.

L'œuvre de David Ricardo constitue bien sûr le grand classique pour comprendre les oppositions entre secteurs face à la donne commerciale internationale, à travers son analyse des positions des fermiers et propriétaires fonciers anglais favorables à la protection et donc au maintien des *Corn Laws*, d'une part, et les positions des industriels anglais favorables à un libre-échange qui leur procurera leurs matières premières importées au moindre coût et leur ouvrira des débouchés étrangers, d'autre part. Réactualisée à la lumière des réalités sectorielles des économies d'aujourd'hui, cette analyse éclaire les négociations actuelles et balise les pentes d'évolution envisageables dans le grand marchandage planétaire de l'OMC et des ACR entre pays développés et pays en développement : services et industrie de pointe (au moins 80 % du PIB des États-Unis, de l'Europe et du Japon) contre agriculture et industrie intensive en main d'œuvre. Mais, ces pentes naturelles d'évolution sont fortement contrariées et retardées par la complexité des arbitrages internes à rendre au sein de chaque partenaire commercial, en particulier au sein des pays démocratiques, où l'arbitrage doit être validé, *in fine*, par le corps électoral et suppose donc de réunir un large consensus qui implique de promouvoir une collectivisation acceptable des coûts d'ajustement, étalée sur des périodes de transition longues.

Ces arbitrages sont d'autant plus complexes à rendre que, sauf exceptions, ils ne sont pas seulement de nature intersectorielle mais aussi intrasectorielle, concernant dans la plupart des pays le monde agricole lui-même, au sein duquel apparaissent des intérêts divergents. En effet, rares sont les pays purement importateurs ou exportateurs en matière agricole et agroalimentaire, la plupart sont à la fois importateurs et exportateurs. Si l'Algérie peut être érigée en bon exemple de pays purement importateur et l'Argentine en pays purement exportateur⁶, la grande majorité des pays, développés ou en développement, abrite

⁶ Il faut nuancer cette affirmation, car l'Argentine serait importatrice de sucre si elle ne protégeait pas ce secteur... comme bien d'autres pays.

simultanément une agriculture d'importables⁷ menacée par la libéralisation commerciale et une agriculture d'exportables⁸ qui a intérêt à cette libéralisation. Un cas de figure fréquent parmi les pays du Sud qui ont signé des ACR avec l'Europe et/ou les États-Unis (Maroc, Tunisie, Chili, Mexique) recouvre une mauvaise prédisposition à la production de denrées de base et donc l'importation de telles denrées (céréales, sucre...) pour compléter la production nationale – mais, dans des conditions permettant de maintenir cette dernière – et l'exportation de produits spécifiques, horticoles par exemple. Maroc et Chili, en dépit de leurs spécificités irréductibles n'autorisant pas un véritable parallèle, constituent deux bons exemples de situation ambivalente, dont l'évolution sera d'autant plus intéressante à observer et à comparer qu'ils sont désormais liés, chacun de son côté, à l'Europe et aux États-Unis par des accords de libre-échange.

Mais, avec cette distinction entre producteurs d'importables et producteurs d'exportables nous sommes encore loin d'avoir atteint le niveau de noyaux insécables en terme d'intérêts et de positionnement face aux processus de libéralisation : la complexité du dossier est encore renforcée par les capacités différentes des divers types d'exploitation produisant des importables à s'adapter à la libéralisation commerciale.

1.2.2. Des possibilités d'adaptation différentes suivant les types d'exploitations agricoles

Au-delà donc de l'opposition entre agriculture d'importables et agriculture d'exportables, qui concerne des pays effectivement ou potentiellement à la fois importateurs et exportateurs (une très grande majorité) l'évolution de la donne commerciale internationale affecte inégalement les différents types d'exploitations. Si les secteurs producteurs d'importables sont menacés, tous les types d'exploitations ne le sont pas également : les structures de coûts ne sont pas les mêmes et les marges d'adaptation à une nouvelle donne non plus. L'ouverture internationale ne condamne en soi aucune production, par contre elle affecte très différemment les modes de culture caractéristiques de tel ou tel type d'exploitation, dont les capacités d'adaptation à une nouvelle donne commerciale internationale sont très différentes. Par exemple, l'ouverture internationale ne condamne pas forcément la culture du blé tendre en Tunisie ou du maïs au Mexique, mais

⁷ On entend par "importables" des biens produits en quantité insuffisante pour alimenter le marché qui doit donc être approvisionné en partie par des importations, tout comme des biens produits en quantités suffisantes mais dont la production serait concurrencée par les productions étrangères en cas de libre-échange, régional ou multilatéral. Cette concurrence peut être directe (importation du même bien) ou indirecte (importation d'un bien substituable, dans le cadre de la modification des modèles de consommation, par exemple passage au pain de blé tendre qui chasse la galette de blé dur ou de maïs).

⁸ On entend par "exportables" des biens effectivement exportés ou susceptibles de l'être si les partenaires commerciaux ne protégeaient pas leurs marchés.

telle ou telle manière de cultiver ces produits, caractéristiques de tel ou tel type d'exploitation.

Les systèmes de protection mis en place dans beaucoup de pays du Sud s'accompagnent de mécanismes de prix garantis à la production, prix stables ou à évolution lente – comme en Europe d'ailleurs, selon les modalités propres à la PAC. Ces prix garantis permettent une bonne visibilité économique des agents, limitant l'aléa de la production agricole à sa dimension naturelle, essentiellement météorologique. L'ouverture des marchés des PVD se traduisant par l'alignement sur les cours mondiaux bouleverserait profondément le calcul économique des producteurs. La modification la plus sensible ne serait peut-être pas l'élimination des producteurs marginaux, sous l'effet de la baisse des prix. En effet, bien souvent, la production des exploitations marginales n'est pas ou pas entièrement commercialisée, alimentant une autoconsommation : cette production marginale est donc automatiquement moins sensible aux prix ; de plus les producteurs marginaux sont souvent pluriactifs et attendent l'essentiel de leurs revenus monétaires de leur activité (agricole ou non) en dehors de l'exploitation. Par contre, les nouveaux prix risquent d'influer sur la production encore plus par leur variabilité que par leurs niveaux plus faibles, l'aléa du cours mondial venant renforcer l'aléa naturel des exploitants commercialisant leur production et attendant un revenu monétaire suffisant de leurs cultures.

Les différents types d'exploitations – micro-exploitation, grande exploitation à dominante extensive et exploitation moyenne de type familial – se caractérisent par leurs capacités variables à s'adapter à une modification de la donne commerciale internationale – multilatérale ou régionale – et aux ajustements qu'elle appelle dans les techniques de production. Le renforcement de l'aléa agricole suppose une bonne adaptabilité à la variabilité annuelle du revenu et simultanément appelle des stratégies de limitation du risque. Cette limitation suppose la réduction des immobilisations liées au cycle de production (généralement annuel), donc la limitation des intrants et des charges fixes et, plus généralement, la flexibilisation maximale de la structure de coûts. L'exploitation familiale de superficie moyenne fonctionnant sur un mode intensif ne peut qu'être la grande perdante de l'ouverture agricole du Sud, faute d'adaptabilité à la nouvelle donne : dépenses en intrants élevées, besoin de revenus annuels réguliers et suffisants pour faire face aux remboursements des emprunts et pour faire vivre la famille. La limitation des dépenses d'intrants – donc l'adoption d'un modèle extensif relativement à la surface cultivée – et la réduction concomitante du volume récolté par unité de surface sont incompatibles avec le niveau des revenus nécessaires à la survie de l'exploitation. La grande exploitation par contre, en symbiose avec la micro-exploitation de survie dans l'autoconsommation et la pluriactivité, est la forme la mieux adaptée à une ouverture internationale amplifiant la nature aléatoire, et donc spéculative, de l'activité agricole. Bien adaptée au modèle extensif, pouvant augmenter ses surfaces du fait de la faillite des exploitations moyennes,

elle se prête tout particulièrement à de faibles immobilisations en intrants annuels ; de plus et surtout, elle travaille avec une main-d'œuvre salariée dont le volume est modulable en fonction du volume de la récolte, voire de son prix. De ce fait, la grande exploitation est capable de limiter le risque et de l'externaliser en partie sur ses salariés, eux-mêmes pour partie exploitants de microfundias.

Ainsi, l'ouverture agricole des pays du Sud antérieurement protégés risque de modifier profondément les structures agricoles, en posant des difficultés insurmontables à beaucoup d'exploitations familiales petites et moyennes et en favorisant le développement du couple symbiotique grande exploitation/micro-exploitation, exacerbant ainsi l'inégalité dans les campagnes et la précarité de l'essentiel de la population active agricole

1.2.3. Libéralisation commerciale et nouvelles techniques agricoles

Plusieurs pays du Sud ont déjà adopté les semences génétiquement modifiées, développant en parallèle la technique du semis direct. Parmi les pays analysés dans le cadre du premier séminaire ACRALENOS, l'Argentine en constitue l'archétype, en tant que deuxième pays au monde par les surfaces cultivées en 2004 (16,2 millions d'hectares⁹), loin derrière les États-Unis (47,6) et très loin devant le Canada (5,4) et le Brésil (5,0). La Pampa humide argentine constitue le terrain de prédilection de ces cultures, avec un système de semis direct¹⁰, glyphosate¹¹ et assolement sur 3 ans de 4 cultures¹². Sans doute faut-il parler, à propos du cas argentin, d'un "nouveau paradigme productif" (Bisang).

Le Mexique, très en retrait par rapport à l'Argentine et même au Brésil, se lance aussi dans la culture d'OGM, de coton Bt et de soja résistant au glyphosate, mais sur des surfaces encore très modestes¹³. Jusqu'à présent il a interdit la culture des maïs transgéniques, pour ne pas prendre de risques de modifications irréversibles du génome des maïs ancestraux dérivés de l'espèce sauvage initiale (téosinte). Face à la libéralisation régionale nord américaine, combien de temps durera la prudence mexicaine ? La libre entrée du maïs des États-Unis sur le marché mexicain sera totale en 2008 : la pression ne sera-t-elle pas très forte pour donner aux producteurs mexicains le maximum de moyens de résister à cette concurrence ? Jusqu'où les goûts des consommateurs mexicains et leur

⁹ Source: ISAAA (*International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Application*), www.isaaa.org

¹⁰ Sur l'ensemble de l'Argentine, pour la période 2000-2001, 90 % du soja cultivé est transgénique, 67 % cultivé en semis direct. Source : Roberto Bisang, Idel, Universidad Gral Sarmiento, *Apertura economica, innovacion y estructura productiva: la aplicacion de biotecnologia en la produccion agricola pampeana*, www.littec.ungs.edu.ar.

¹¹ Molécule herbicide, plus connue sous le nom de marque "Round Up".

¹² Assolement du type Maïs Bt , soja (résistant glyphosate), blé et soja dérobé, ou sorgho, soja, blé, soja dérobé.

¹³ 0,1 million ha en 2004 selon l'ISAAA (op. cit.).

préférence pour des maïs locaux traditionnels¹⁴ feront-ils barrage à la mise en culture d'espèces à moindre coût ?

La montée en puissance des cultures génétiquement modifiées est-elle un phénomène en soi ou bien doit-elle être pensée en liaison avec la libéralisation agricole, dans ses variantes multilatérales et régionales ? Il faut se demander si le régime international en matière de commerce et de propriété intellectuelle et les techniques productives agricoles ne constitueraient pas un tout cohérent dont les parties seraient étroitement liées. Les nouvelles techniques culturales et la mise au point de nouvelles espèces par manipulations génétiques (espèces dotées d'une résistance aux herbicides ou aux insectes ravageurs) appellent le développement d'une agriculture hautement productive¹⁵ et à très grande échelle qui ne peut que souhaiter échapper au cloisonnement des marchés nationaux et donc faire pression en faveur du libre-échange. La libéralisation agricole et la concurrence par les prix qui en résulte, réciproquement, appellent à une réduction des coûts qui devrait conduire à la généralisation des nouvelles techniques (réduction de la dépense en énergie fossile et en produits phytosanitaires) et à la disparition des exploitations qui n'auraient pas la possibilité d'adopter ces techniques. Les investissements de recherche qui sont nécessaires à la mise au point de nouvelles espèces génétiquement modifiées ne sont possibles que parce que la brevetabilité des modifications génomiques végétales a été acceptée aux USA et que les droits de propriété intellectuelle sont internationalement de mieux en mieux garantis (Tansey), sous réserve de déposer les brevets¹⁶ !

Le régime commercial agricole et le régime international de la propriété intellectuelle ne sont donc pas agronomiquement neutres, pas plus que le développement de nouvelles techniques ne peut être économiquement et juridiquement neutre. Sous réserve que des effets pervers des nouvelles techniques n'apparaissent rapidement rédhibitoires¹⁷, l'approfondissement de la libérali-

¹⁴ Jusqu'à présent, dans la phase transitoire de la libéralisation des importations de maïs (jusqu'en 2008) la production mexicaine de maïs a bien résisté à la concurrence des États-Unis, notamment grâce à la préférence des consommateurs mexicains pour le maïs blanc par rapport au maïs jaune d'importation. Cf. PRECESAM, Folletín informativo n° 1, *Los impactos de las reformas internas y del TLCAN en la agricultura mexicana*, coordonné par A. Yunes-Naude et J. Edward Taylor, <http://precesam.colmex.mx>.

¹⁵ Au moins par rapport au capital technique et à la main-d'œuvre employée. L'exploitation de 2 900 ha dans la pampa argentine que j'ai eu l'occasion de visiter en novembre 2003 emploie 4 ou 5 ouvriers agricoles et utilise 3 tracteurs avec les semoirs adaptés au semis direct et un pulvérisateur. Les récoltes sont sous-traitées à une entreprise de matériel agricole.

¹⁶ C'est ainsi que Monsanto, qui n'a pas déposé en Argentine son brevet sur le soja transgénique, n'a pu empêcher la firme argentine Nidera de s'emparer du marché argentin de ce produit.

¹⁷ On pense bien sûr au développement à grande échelle d'adventices résistants aux herbicides ou de la prolifération d'insectes libérés de la concurrence d'une autre espèce (phénomène de résurgence), d'effets pédologiques et/ou hydrologiques indésirables des nouvelles techniques culturales, mais il faut envisager aussi le scénario catastrophe d'accidents alimentaires graves liés aux OGM, venant exacerber le principe de précaution.

sation agricole pourrait donc conduire à une "libéralisation génomique"¹⁸. Il est donc hautement probable que nos raisonnements doivent s'articuler autour d'un nouveau modèle de production fondé sur une cohérence systémique technico-juridico-commerciale.

2. PARADOXES ET AMBIGUÏTÉS DE LA LIBÉRALISATION COMMERCIALE AGRICOLE ET AGROALIMENTAIRE

On s'attend, en général, à ce qu'un processus de libéralisation stimule le développement économique, efface les rentes et réduise le rôle de l'État au profit de celui du marché. On peut estimer, avec le recul du temps, que cette attente a été confirmée sur le long terme en matière industrielle et, en fait, plus personne ne songe à un retour en arrière. En matière agricole, du fait de l'absence de recul historique, la libéralisation restant encore plus une perspective qu'une réalité, il est difficile de pronostiquer à coup sûr que les mêmes causes produiront les mêmes effets. Toutefois, on peut anticiper que, dans sa dimension agricole, la libéralisation est beaucoup plus complexe et ambivalente :

- mal conduite, elle peut bloquer le développement au lieu de le stimuler ;
- plus sûrement qu'elle ne les supprime, elle déplace les rentes ;
- enfin, elle nécessite plus une réorientation des interventions de l'État que leur suppression, et elle appelle à une large mobilisation d'autres agents collectifs (associations professionnelles, coopératives, associations de consommateurs...) et pas seulement le jeu d'agents productifs individuels.

2.1. Libéralisation agricole et développement économique

On attend donc traditionnellement d'un processus de libéralisation commerciale agricole qu'il stimule le développement par deux canaux différents :

- du côté de la consommation, par une baisse des prix se traduisant, toutes choses égales par ailleurs, par une amélioration du niveau de vie ;
- du côté de la production, par une réaffectation productivement plus efficace des facteurs de production libérés par l'abandon des activités non compétitives après ouverture des frontières, mais aussi par une diminution du coût de reproduction de la force de travail.

Le raisonnement en terme de bien-être du consommateur ou de reproduction plus compétitive de la force de travail ne fait guère de doute quant à sa

¹⁸ J'entends par cette expression un mouvement généralisé d'autorisations d'utilisation des OGM – à la production comme à la consommation – accompagné ou non d'obligations d'étiquetage, faute de pouvoir trouver dans les lectures divergentes du principe de précaution une base de concurrence loyale entre tous les producteurs.

pertinence qui peut être illustrée par de nombreux exemples. Par contre, le raisonnement en terme deffet productif amélioré par la libéralisation est fortement hypothétique : la réalité n'est pas toujours aussi souriante que le supposent des modèles économiques ignorant les réalités sociologiques. *In fine*, lorsque le bien-être des consommateurs est recherché au prix du mal-être des producteurs, l'effet global sur le développement ne risque-t-il pas d'être négatif, surtout dans des pays en développement où les filets de protection sociale sont inexistant ?

2.1.1. Les consommateurs bénéficient-ils de la libéralisation ?

Le Chili a déjà fortement libéralisé son commerce agricole. Les importations ne sont généralement soumises qu'à un droit de douane de 6 %, particulièrement faible comparativement à ce qui se pratique en général. Trois exceptions subsistent encore : blé, farine, sucre. Le cas du sucre (droit de douane à 98 %) est devenu emblématique pour tous ceux qui souhaitent l'approfondissement de la libéralisation agricole chilienne, notamment pour le lobby anti-protection conduit par le syndicat professionnel des producteurs de boissons sucrées (ANBER, *Asociacion Nacional de Bebidas Refrescantes*). Une étude récente publiée en 2005 (Bolivar Ruiz) estime que sur la période 1986-2003 les consommateurs chiliens ont payé un surprix – par rapport au prix international – de 523 millions de dollars US. De plus, la consommation de sucre n'étant pas proportionnelle aux revenus des ménages, ce sont en définitive les ménages les plus pauvres qui supportent l'essentiel du coût de ce protectionnisme sucrier.

Informés des malheurs des consommateurs chiliens de sucre, les consommateurs marocains ou tunisiens de blé (sous toutes ses formes alimentaires, farine, couscous, pain, pâtes...) pourraient s'estimer heureux de bénéficier d'un blé acheté par les minoteries nationales à un prix ne dépassant pas le cours mondial. Hélas pour eux, il ne s'agit que d'une illusion comptable qu'ils payent au prix fort de leurs impôts, à travers un mécanisme de caisse de compensation. En effet, le blé national est acheté aux producteurs, par un office des céréales, à un prix très supérieur au prix international (qui a pu atteindre le double de ce prix international). La production nationale est complétée par des importations au prix international, et enfin l'office des céréales revend aux minotiers à un prix égal ou inférieur (selon les années) au cours mondial, d'où des prix favorables pour les consommateurs. Bien évidemment, la caisse de compensation alimentée par le budget de l'État est l'artisan comptable de cette subvention à la consommation. Mais, pour une pression fiscale donnée, les sommes affectées à cette caisse ne sont pas disponibles pour d'autres utilisations peut-être plus porteuses de bien-être et de développement économique : éducation, santé, infrastructures, autant d'éléments indispensables à une bonne attractivité du pays vis-à-vis des investissements, nationaux ou étrangers. Si cette aide à la consommation bénéficie plus que proportionnellement aux plus pauvres, en supposant qu'il soit justifié de maintenir un prix garanti aux producteurs nationaux aussi élevé, cet

objectif social ne pourrait-il pas être mieux ciblé que par un prix subventionné pour l'ensemble des consommateurs y compris les couches moyennes et riches ?

Ces deux exemples, qui pourraient être multipliés sur d'autres pays, illustrent bien l'intérêt pour les consommateurs et contribuables d'une libéralisation agricole, dans des pays en développement où la part des biens alimentaires dans les budgets familiaux reste élevée (entre 20 et 50 %), même si on peut imaginer que les consommateurs ne bénéficient pas de la totalité de la baisse du prix (on y reviendra à propos des transferts de rente). Toutefois, à côté des aspects économiques de la consommation, il est désormais indispensable de prendre en compte les aspects nutritionnels et sociaux : en la matière les pays en développement seraient bien inspirés de ne pas suivre l'exemple (le mauvais exemple !) des grands pays agricoles à haut revenu (UE, Amérique du Nord). En effet, dans ces pays le poids croissant des *lobbies* a conduit les politiques agricoles et agro-industrielles à développer la production et à exacerber la consommation de sucre et de corps gras et au contraire, à pénaliser les filières utiles du point de vue nutritionnel (fruits et légumes¹⁹). Il en résulte une pathologie préoccupante (obésité, diabète, maladies cardio-vasculaires, cancers du tube digestif...) qui conduit à préconiser de véritables politiques alimentaires en "superstructure" aux politiques agricoles (Rastoin, 2005).

2.1.2. Les impacts ambivalents de la déprotection sur la production

A priori, deux impacts primaires différents sur la production doivent être examinés : un impact sur l'activité déprotégée, un impact sur le reste de l'économie. Mais l'impact sur l'activité déprotégée rétroagira sur le reste de l'économie pour donner un impact global : et c'est à ce niveau qu'on peut imaginer des scénarios catastrophe.

A travers la baisse du prix du bien déprotégé, l'impact supposé sur le reste de l'économie est bien évidemment favorable au développement à travers plusieurs voies possibles, qui peuvent se panacher dans des proportions diverses : augmentation du salaire réel et élargissement du marché national, augmentations des profits et des possibilités d'investissement, diminution du salaire nominal (s'il est flexible à la baisse) avec maintien du salaire réel et amélioration de la compétitivité internationale de l'économie.

L'impact sur l'activité déprotégée est complexe à analyser car l'activité d'une part n'est pas homogène et d'autre part la réaffectabilité des facteurs de production libérés peut être très variable d'un pays à l'autre, d'une zone à l'autre. L'hétérogénéité des conditions de production de l'activité agricole est très forte, notamment pour des raisons naturelles, et c'est là une grande spécificité de

¹⁹ Cette filière qui réalisait en 2002 16 % de la production agricole de l'UE à 15 ne recevait que 3 % des subventions du FEOGA.

l'activité agricole. Nous avons déjà abordé le thème des capacités d'adaptation diverses à une baisse des prix des différents types d'exploitation (§ 1.2.2.). Certaines exploitations, travaillant sur les meilleures terres et avec les meilleures techniques, pourront maintenir leur activité car elles resteront compétitives au nouveau prix : ce sont généralement ces exploitations qui assurent une grande partie voire l'essentiel du volume de la production ; leurs producteurs verront diminuer les rentes confortables qu'ils recevaient auparavant. La position sociale de ces grands producteurs sera certes affectée, mais leur activité ne sera pas menacée pour autant, comme l'illustre bien le cas tunisien²⁰. D'autres producteurs, petits et moyens, ne pourront pas poursuivre dans leur activité, le prix de vente devenant inférieur au coût de production : la question qui se pose est celle de leur réaffectabilité. Celle-ci doit s'envisager à deux niveaux :

- au sein de l'activité agricole : sont-ils reconvertibles, soit directement sur leur exploitation par une reconversion productive sur d'autres cultures, soit en tant que salariés de grandes exploitations ? Nos enquêtes de terrains attirent l'attention sur le fait que lorsqu'il y a possibilité agronomique de reconversion (ce qui n'est pas possible partout), il n'y a pas nécessairement réaffectabilité économique : en effet, celle-ci n'est en général pas à la portée de l'agriculture familiale, sauf à ce qu'elle puisse accéder à des prêts à long terme lui permettant d'assurer les immobilisations nécessaires à cette reconversion. Cette condition est d'autant plus vitale s'il s'agit d'une reconversion vers des activités soumises à de longs délais d'entrée en pleine production (production fruitière par exemple, comme c'est le cas au Chili). Les banques estiment en général insuffisante la visibilité d'une telle reconversion pour assumer le risque d'un prêt. La reconversion, totale ou partielle, en tant que salarié agricole sur de plus grandes exploitations dépend des conditions concrètes à chaque zone agricole au sein de chaque pays ; lorsqu'elle est possible, c'est-à-dire dans des activités à forts besoins de main-d'œuvre (récoltes de fruits en particulier), il ne s'agira généralement que d'emplois saisonniers, masquant une sous-activité sur l'ensemble de l'année ;

- en dehors de l'activité agricole, la réaffectabilité est encore plus problématique. Se pose en effet le problème de l'adéquation entre les emplois que le développement de l'économie est susceptible de proposer et le profil de la main-d'œuvre libérée. Qui peut imaginer que le paysan analphabète de la campagne marocaine va directement se reconvertir en employé dans les services ou en ouvrier dans une industrie manufacturière ?

²⁰ Une étude de la fin des années 90, non publiée, effectuée pour le ministère de l'Agriculture tunisien, estimait que 56 % de la production tunisienne de blé tendre (obtenue sur 34 % des terres emblavées et par 5 % des exploitations) était compétitive au prix mondial. Le prix garanti à la production étant de l'ordre de deux fois ce prix mondial... la rente est confortable ! La caisse de compensation céréalière permettant d'abaisser les prix à la consommation est ainsi une machine à transformer l'impôt de tous en rentes de quelques uns.

Aussi la réaffectabilité de la main-d'œuvre libérée doit être analysée très concrètement, pays par pays, au niveau de chaque zone agricole. L'accélération de l'exode rural qu'implique en général la libéralisation agricole pour les pays en développement doit être contenue à un niveau supportable pour les sociétés concernées. Le thème de la libéralisation agricole est inséparable de celui des migrations nationales et internationales et de celui du chômage urbain.

2.1.3. La libéralisation agricole entre stimulation et fragilisation du développement

Agriculteur de faible productivité internationalement non compétitif, ou reconversion en salarié de l'agriculture exportatrice ou enfin chômeur urbain : il n'y a pas d'autre alternative pour la grande majorité des producteurs agricoles des pays en développement. Si une libéralisation commerciale agricole excluait totalement la première option lorsque la deuxième est improbable ou marginale, dans des pays ou dans des zones où la population active agricole représente encore 40 % ou plus de la population active totale, elle prendrait non seulement le risque de son propre échec, mais aussi de celui du développement dans son ensemble. Il y a en effet grand péril à remettre en cause le rôle social des petites exploitations dans des pays sans systèmes de protection sociale. Si le coût d'ajustement de la libéralisation agricole ne devait être supporté que par les seuls petits producteurs, évincés sans perspective autre que la misère, leur désespoir ne pourrait que déstabiliser l'ensemble de la société : on pense bien sûr aux risques de dérives islamistes au sud et à l'est de la Méditerranée, mais l'Amérique du Sud ne doit pas oublier l'épisode du Sentier Lumineux péruvien. Les problèmes politiques et sociaux issus d'une libéralisation agricole mal maîtrisée, engagée au nom de la dynamisation du reste de l'économie, pourraient bien se retourner contre le développement, à travers une très mauvaise attractivité pour l'investissement. En ce sens, la libéralisation agricole n'est pas simplement un problème sectoriel : elle concerne toute la société, elle est une option stratégique majeure, pour le meilleur si elle dynamise le développement... ou pour le pire si elle le bloque. C'est dire que tout processus de libéralisation ne saurait être laissé au libre jeu des forces du marché, et que pour être soutenable, la libéralisation suppose un rôle actif de l'État : ce n'est pas le moindre des paradoxes, on y reviendra.

2.2. Libéralisation et rentes : suppression ou déplacement ?

La libéralisation commerciale industrielle supprime les rentes de protection qui ont conduit bien souvent à l'échec des politiques de substitution à l'importation. Ceci est particulièrement vrai de la libéralisation multilatérale, déjà plus discutable en matière de libéralisation bilatérale ou régionale.

En agriculture, par contre, la vaste gamme des rentes (rentes différentielles sans impact sur les prix, résultant des seules différences de productivité; rentes

absolues se répercutant dans le niveau des prix, parmi lesquelles les rentes de protection) induit un jeu beaucoup plus complexe et suggère que pourraient apparaître des rentes d'ouverture susceptibles de prendre la place des rentes de protection. D'autre part, les ambiguïtés de la libéralisation régionale ou bilatérale nous apparaissent encore plus fortes qu'en matière industrielle, du fait du très haut niveau des droits de douane multilatéraux : la libéralisation peut, paradoxalement, faire apparaître de nouvelles rentes de protection.

Aussi, la libéralisation agricole est beaucoup plus un processus de transfert ou de déplacement de rentes que de suppression de ces rentes. Ces déplacements de rentes peuvent être de trois types :

- déplacements de rentes inter-filières, des filières d'importables vers les filières d'exportables ;
- déplacements de rentes intra-filières, de l'agriculture vers l'amont (fournisseurs) ou vers l'aval (transformation, commercialisation) ;
- déplacements de rentes de protection d'un pays à un autre : il s'agit d'un phénomène propre aux formes non multilatérales de la libéralisation.

2.2.1. Rentes de protection/rentes d'ouverture : déplacements inter et intra filières

Soit un pays produisant des importables et des exportables, cas fréquent. Parmi les pays qui ont alimenté les réflexions du séminaire ACRALENOS, il peut s'agir aussi bien du Mexique, du Chili, du Maroc ou de la Tunisie. Lors du processus de libéralisation commerciale, les producteurs d'importables (blé, maïs ou betterave à sucre) vont subir une baisse de leur rente de protection, à travers la baisse du prix sur le marché national. Par contre, les producteurs d'exportables (fruits et légumes) vont augmenter leurs productions et, peut-être, leurs marges grâce à l'accès à un marché plus développé, caractérisé par des coûts de production et des prix plus élevés (1^{er} cas). Et si ce ne sont pas les producteurs directs de ces biens qui voient augmenter leurs marges, ce sera un autre acteur de la chaîne agroalimentaire multinationale (2^e cas). Dans les deux cas on aura affaire à un déplacement de rente inter-filières (des filières d'importables vers les filières d'exportables). Dans le premier cas, lorsque l'augmentation de la rentabilité de la filière d'exportable bénéficie aux producteurs agricoles directs, la rente d'ouverture sera captée au même niveau agricole de la filière. Par contre, dans le deuxième cas, lorsque la rente d'ouverture est captée à un autre stade de la filière agroalimentaire, on aura en plus un transfert intra-filière vers l'amont ou l'aval. Dans ce dernier cas, il y a de fortes chances que ce soit un agent économique extérieur à l'économie nationale qui bénéficie de ce double transfert de rente, lié à un processus d'ouverture et impliquant donc très probablement des agents étrangers : semencier ou producteur de produits phytosanitaires (surtout dans les nouvelles techniques associant transgéniques et désherbants sélectifs), transformateurs et centrales d'achat des grands groupes de distribution. Dans ce cas, la

chance est très faible que la rente d'ouverture soit réinvestie dans l'économie nationale et profite à son développement... faisant éventuellement regretter la bonne vieille rente de protection ! Mais l'État peut aussi s'inviter au partage des rentes d'ouverture, comme le fait l'Argentine avec sa taxe à l'exportation de 20 % sur les produits agricoles, instaurée après la dévaluation du peso, assurant ainsi un prix régulateur du marché national à 80 % du prix international et des recettes fiscales conséquentes.

Des transferts intra-filières sont aussi imaginables au sein des filières d'importables, à l'occasion ou indépendamment du processus de libéralisation, en cas de modification du rapport de force entre les différents échelons de la filière nationale ; c'est ce que laisse entrevoir notre enquête de terrain à Temuco (Chili) à travers les relations entre producteurs de blé et minotiers (Regnault, 2005b), dans un jeu complexe impliquant les rapports de force internes et les effets de distorsion induits par les différences de taxes à l'exportation argentine entre le blé et la farine. De même, relativement à la problématique sucrière chilienne déjà évoquée, on peut se demander si l'essentiel de l'ancienne rente de protection ne va pas être captée pour l'essentiel par les industries transformatrices... et notamment les fabricants de boissons sucrées.

2.2.2. Les ambiguïtés des ACR : déplacements des rentes de protection entre pays

La libéralisation bilatérale diminue la protection des producteurs d'importables d'un des partenaires tout en offrant un marché protégé du reste du monde aux producteurs d'exportables de l'autre partenaire : elle a donc transféré la rente de protection au sein de l'aire commerciale concernée. Il s'agit à l'évidence beaucoup plus d'une logique de chasse gardée ou de donnant-donnant que d'une logique de libéralisation.

Le cas marocain fournit un bel exemple d'un tel transfert de rente de protection. Le Maroc a signé en 2004 un accord de libre-échange avec les États-Unis. De même, son accord de libre-échange avec l'Europe comporte un volet agricole, négocié pour la dernière fois en 2003 (en attendant une renégociation en 2007). Désormais, les deux grands partenaires développés bénéficient chacun pour ses exportations de blé tendre d'un quota tarifaire variable selon la production intérieure marocaine, qui leur assure à chacun environ un tiers du marché marocain d'importation (Akesbi, 2004). Ainsi, les deux tiers des importations marocaines de blé tendre se trouvent-elles en dehors du marché mondial, réservées pour l'Europe et les États-Unis.

2.3. Libéralisation, rôles de l'État et des agents collectifs

La libéralisation est bien souvent considérée comme synonyme de réduction du rôle de l'État et comme instaurant le primat des agents individuels dans un libre jeu de marché. En fait, pour réussir, et donc pour être soutenable, la

libéralisation commerciale agricole suppose beaucoup plus la réorientation des interventions de l'État que leur suppression et elle nécessite aussi la mobilisation d'agents collectifs, comme illustrent la nécessaire réorientation du soutien à l'agriculture, tout comme l'indispensable accompagnement de la reconversion productive, ou bien la gestion des nouvelles régulations internationales.

2.3.1. Réorienter les soutiens à l'agriculture

Une libéralisation agricole complète suppose la fin de tout système autarcique ou d'importations contingentées, que ces importations soient confiées à un opérateur unique (émanation de l'État) ou bien privatisées sous contrainte de quotas. Le prix international CAF devient dès lors le prix régulateur du marché national²¹, ce qui signifie donc la fin des systèmes de prix garantis très supérieurs au prix international. On a déjà évoqué les possibles effets dévastateurs de cette baisse du prix sur les équilibres socio-politiques, si la libéralisation est gérée comme une machine de guerre contre une grande partie du monde agricole et non comme un gage de meilleure efficacité globale du système économique. La soutenabilité de la libéralisation peut donc supposer de remplacer le soutien par les prix garantis par d'autres formes de soutien. C'est ainsi que le Mexique a compensé la perte de revenu par un système d'aides directes à travers la mise en œuvre du Programme Procampo (Yunez Naude, 2004) ; on peut aussi songer à des subventions des inputs pour abaisser les coûts et tenter ainsi de dégager à nouveau des marges bénéficiaires pour un prix de vente en diminution. Dans ce sens, la libéralisation peut être une occasion de moderniser le système de soutien interne à l'agriculture, de le conditionnaliser, de mieux contrôler l'affectation des aides, de gérer des phases de transition économiquement, socialement et politiquement réfléchies.

2.3.2. Accompagner la reconversion productive

La libéralisation agricole impose des reconversions, des réorientations productives, et bien souvent le repérage de niches très ciblées. La définition et encore plus la mise en œuvre de ces réorientations sont hors de portée de la plupart des agents individuels, surtout si la reconversion suppose l'insertion dans des circuits d'exportation. Ces réorientations doivent être facilitées, appuyées

²¹ Ceci ne signifie pas qu'il est le prix national tout au long de l'année. Si les producteurs nationaux ne sont pas équipés pour stocker leur production et souhaitent massivement vendre au moment de la récolte, la surabondance de l'offre instantanée face à une demande finale étalée sur une année entière entraînera une diminution du prix offert par les transformateurs (les minotiers par exemple) qui peut être interprété en première analyse comme le prix du stockage mais qui a toute chance de refléter un rapport de force défavorable aux agriculteurs face aux transformateurs dont les effets vont bien au-delà d'une simple prise en compte du coût de stockage. C'est un mécanisme que connaissent bien les agriculteurs chiliens avec un prix de vente aux minoteries inférieur au prix d'entrée des blés étrangers fixé dans le cadre du mécanisme dit de "banda de precio" (Regnault, 2005b).

voire gérées par des agents collectifs (organismes étatiques, syndicats professionnels, coopératives, groupements dachats...) qui permettront lamélioration génétique du bétail, la sélection des variétés exportables, la maîtrise de logistiques complexes liées aux circuits dexportation, la diminution des coûts de production... Du fait de lavantage considérable de sa contre saisonnalité par rapport aux grands marchés développés et de la variété de ses climats, le Chili dispose de marges de manœuvre très importantes en matière de reconversion, essentiellement à lexportation : pourtant, on appréhende bien sur le terrain (Regnault, 2005b) les freins à la reconversion directement issus de la diabolisation des coopératives pendant la période encore récente de la dictature, de labsence dune culture daction collective dans les campagnes qui rend difficilement audible la nécessité de se regrouper pour affronter les défis de la libéralisation et en exploiter les opportunités.

2.3.3. Imaginer, négocier et gérer les nouvelles régulations internationales

La libéralisation agricole ne se réduit pas à louverture des marchés nationaux. Elle est simultanément définition dun nouveau régime de régulation internationale, balisé par de nombreux accords sur la protection de la propriété intellectuelle, sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, sur les normes techniques du commerce international des produits agricoles et alimentaires. Là encore, la mise en œuvre de ces accords et leur gestion optimale au profit du monde agricole du pays suppose une technicité juridique et commerciale hors de portée des agriculteurs mais aussi des agents collectifs de terrain (coopératives de producteurs) et suppose l'intervention de lÉtat. De même, le développement des organismes génétiquement modifiés, qui sera inévitablement encouragé par la libéralisation commerciale, fait apparaître de nouveaux risques – réels ou supposés, mais de toutes manières à prendre en compte au nom du principe de précaution – et nécessite donc la mise en place dorganismes dévaluation et de contrôle, indépendants des producteurs de semences et de produits phytosanitaires. Mais il ne faut pas se cacher que les risques sont élevés de dumping écologique, à travers des hyper spécialisations productives, des monocultures appauvrissantes, des usages inconsidérés de fertilisants et de produits phytosanitaires sans aucune considération pour la flore et la faune. Il est inévitable daller vers une donne commerciale multilatérale aussi déprotégée en matière agricole qu'en matière industrielle sans la création dune agence internationale de lenvironnement chargée de définir et faire respecter des règles minimales de bonne conduite : il vaut encore mieux un néoprotectionnisme déguisé sous des préoccupations écologiques ou sanitaires (protectionnisme toujours réversible) que des dégâts irréversibles sur les écosystèmes : le doute doit systématiquement jouer en faveur du principe de précaution, il sera toujours temps de démontrer que la crainte était infondée. En effet, la concurrence internationale se joue à travers la comparaison de coûts privés de court terme : or, le domaine de la production agricole illustre bien à quel point les coûts privés

de court terme peuvent diverger des coûts sociaux de long terme²². Ce n'est que pour autant que les prix internationaux des denrées agricoles convergeraient vers leurs coûts sociaux de long terme qu'il serait possible d'envisager un véritable libre-échange agricole. Mais dans l'état actuel de la gouvernance mondiale cet objectif de convergence des coûts privés et des coûts sociaux est largement irréaliste, chaque pays étant libre de mettre en œuvre un dumping environnemental dont pâtiront générations actuelles et futures ; les pays à mode de gouvernance autoritaire et faible niveau d'éducation des populations pourraient être tentés par un tel dumping. Aussi, sauf à être la source de fortes distorsions de concurrence et à encourager des pratiques agronomiques malsaines, la libéralisation agricole ne pourra être que partielle, très étroitement encadrée, surveillée et susceptible d'être remise en cause. C'est aussi pour les mêmes raisons que la libéralisation pourra aller plus loin dans le cadre d'accords bilatéraux ou régionaux, plus aisément susceptibles d'introduire des conditionnalités environnementales.

RÉFÉRENCES

- Akesbi N., 2006, "Accord de libre-échange Maroc-Etats-Unis : un volet agricole lourd de conséquences", *Région et Développement*, n° 23, pp. 107-128.
- Bisang R., "Apertura economica, innovacion y estructura productiva : la aplicacion de biotecnologia en la produccion agricola pampeana", www.littec.ungs.edu.ar.
- Bolivar Ruiz M., 2005, *El libro blanco del azucar : una historia de proteccionismo*, Editores RIL, Santiago de Chile.
- Boussard J.M., 1991, "Le rôle de l'agriculture dans le développement", *Revue Économique*, Septembre.

²² Les consommateurs-contribuables européens le savent bien, eux qui ont payé leurs denrées agricoles plus chères que le cours mondial, mais aussi les subventions à l'exportation d'excédents stimulés par le haut niveau des prix garantis, plus la dépollution de l'eau potable nécessitée par les excès de nitrate qui ont permis la production de ces excédents, sans compter les autres effets pervers d'une agriculture productiviste non imputés financièrement mais qui dégradent la qualité de vie (pollution des rivières, renforcée par un moindre débit du fait de l'irrigation) voire, cas extrême, tuent les consommateurs (vache folle) !

- Cakmac E., 2004, "Structural Change and Market Opening in Turkish Agriculture", communication au séminaire ACRALENOS, Montpellier, Novembre, disponible sur www.emmarinos.net, page RINOS, rubrique ACRALENOS.
- Domecq J.P., 2003, "Les enjeux de la libéralisation agricole au Maghreb", dans Regnault H., *Intégration euro-méditerranéenne et stratégies économiques*, L'Harmattan, pp. 209-218.
- Eloumi M., 2004, "La libéralisation des échanges agricoles : impacts possibles et capacités d'adaptation différentielles de l'agriculture tunisienne", communication au séminaire ACRALENOS, Montpellier, Novembre, disponible sur www.emmarinos.net, page RINOS, rubrique ACRALENOS.
- Emlinger C., Jacquet F., Petit M., 2004, "Enjeux de la libéralisation agricole dans la zone méditerranéenne", communication au séminaire ACRALENOS, Montpellier, Novembre, disponible sur www.emmarinos.net, page RINOS, rubrique ACRALENOS.
- Gutman G., Lavarello P., Robert V., 2004, "Libéralisation et stratégies des entreprises multinationales: le cas des systèmes agroalimentaires en Argentine", communication au séminaire ACRALENOS, Montpellier, Novembre, disponible sur www.emmarinos.net, page RINOS, rubrique ACRALENOS.
- Ingo M., Nash J. (eds.), 2004, *Agriculture and the WTO*, World Bank and Oxford University Press.
- Kjöllström M., 2004, "Los acuerdos de libre comercio en America Latina y el Caribe: un ejercicio comparativo de las provisiones que afectan el sector agropecuario", communication au séminaire ACRALENOS, Montpellier, Novembre, disponible sur www.emmarinos.net, page RINOS, rubrique ACRALENOS.
- Leporati M., 2004, "Les petites exploitations chiliennes face aux défis de la libéralisation", communication au séminaire ACRALENOS, Montpellier, Novembre, disponible sur www.emmarinos.net, page RINOS, rubrique ACRALENOS.
- OMC, 2004, "L'avenir de l'OMC : relever les défis institutionnels du nouveau millénaire", rapport du Conseil consultatif, disponible sur www.wto.org.
- Rastoin J.L., 2005, "Vers un modèle agroalimentaire européen ? Une lecture pérourienne", *Sociétal*, Paris, n° 48, pp. 14-19.
- Regnault H., 2005a, "Libre-échange Nord-Sud et typologies des formes d'internationalisation des économies", *Région et Développement*, n° 22, pp. 19-38.
- Regnault H., 2005b, "Enquête Temuco : compte rendu des visites de terrain dans la zone de Temuco (Chili)", document de travail, Avril, multig.

- Regnault H., 2004, "Processus d'intégration Nord-Sud et libéralisation agricole : perspectives et enjeux pour les pays du Sud, septembre 2004", document préparatoire au premier séminaire ACRALENOS, Montpellier 19-20 novembre, disponible sur www.emmarinos.net.
- Regnault H., 2003, "Politique agricole euro-méditerranéenne, équilibres sociopolitiques et développement durable : la quadrature du cercle ?", *Options Méditerranéennes*, Revue du CIHEAM, Série A n° 52, pp. 113-117.
- Regnault H., 1997, "Les échanges agricoles : une exception dans les relations euro-méditerranéennes", *Monde Arabe Maghreb-Machrek*, La Documentation Française, n° hors série, Décembre, pp. 31-42.
- Rogowsky R., 1989, "Why Changing Exposure to Trade Should Affect Political Cleavages", dans *Commerce and coalitions...*, Princeton University Press, repris dans Rogowsky R., 1995, *Comparative Politics and the International Political Economy*, Elgar, Vol. 1, pp. 237-254.
- Tansey G., 2004, "Global Intellectual Property Rights: a New Factor in Farming", in Ingco M. and Nash J. (eds.), *Agriculture and the WTO*, World Bank and Oxford University Press, pp. 253-268.
- Valdes A., William Foster W., 2004, "Chilean Agriculture and Major Economic Reforms: Growth, Trade, Poverty and the Environment, 1970 to the Present", communication au séminaire ACRALENOS, Montpellier, Novembre, disponible sur www.emmarinos.net, page RINOS, rubrique ACRALENOS.
- Yunes Naude A., 2004, "The Effects of NAFTA and Domestic Reforms in the Agriculture of Mexico: Predictions and Facts", communication au séminaire ACRALENOS, Montpellier, Novembre, disponible sur www.emmarinos.net, page RINOS, rubrique ACRALENOS.

AGRICULTURAL LIBERALIZATION AND ECONOMIC DEVELOPMENT: STAKES, PARADOXES, AMBIGUITIES

Abstract - Agricultural trade liberalization is a complex process, insofar as its shapes and stakes are concerned, in which numerous issues clash. This process comes at a time of high technical change. The consequences of agricultural trade liberalization are altogether paradoxical, ambiguous and uncertain, as to its impact, especially in developing countries. They are paradoxical as they lay out a new productive and institutional scene far from the liberal myth of self-individual producers emancipated from administrative constraints. They are ambiguous as they shift rents instead of removing them, although allegedly in the name of consumers and of rents eradication. They are finally uncertain as they can either boost or impede growth depending on how the process is led.

LIBERALIZACIÓN AGRÍCOLA Y DESARROLLO: INTERESES, PARADOJAS Y AMBIGÜEDADES

***Resumen** – La liberalización comercial agrícola es un proceso complejo en sus formas y sus metas y opone intereses múltiples. Interviene en un periodo de fuerte cambio técnico del que no la podemos apartar. Es a la vez paradójica, ambigua e incierta en cuando a sus efectos, principalmente en los países en vía de desarrollo. Paradójica, porque dibuja un nuevo paisaje productivo e institucional muy alejado del mito liberal de productores individuales. Ambigua porque hecha en nombre del consumidor y de la búsqueda de rentas, desplaza las rentas más de lo que las suprime. Por fin, incierta en los efectos que produce, porque según como se lleva, puede dinamizar o bloquear el desarrollo.*