

Face aux risques du libre-échange, des politiques agricoles nécessaires pour garantir la souveraineté alimentaire

Jacques Loyat, agro-économiste est l'auteur de plusieurs ouvrages sur les politiques agricoles dont le récent *Plaidoyer pour des politiques agricoles actives*¹ paru en 2018 et co-signé avec Thierry Pouch. Dans cet article, il propose de déconstruire les arguments sous-jacents à la dérégulation des marchés agricoles. Ayant participé à l'IAASTD (Evaluation Internationale des Sciences et des Technologies Agricoles pour le Développement) en 2008, sorte de GIEC pour les questions de développement agricole, il estime que les conclusions issues de ce forum scientifique en faveur de politiques agricoles fortes sont plus que jamais d'actualité.

Dans le domaine du commerce international, la croyance en la supériorité du libre-échange sur toute autre politique commerciale remonte à la fin du XVIII^e siècle. Le commerce et l'échange apparaissent comme des instruments indispensables pour sortir des sociétés féodales. Le théorème des avantages comparatifs de David Ricardo dans les *Principes de l'économie politique et de l'impôt* renferme une intention s'inscrivant dans une recherche récurrente d'une société universelle, au sein de laquelle les nations seraient liées par des liens amicaux. Au chapitre VII, Ricardo indique en effet : « En même temps que l'accroissement de la masse générale des produits répand partout le bien-être, l'échange lie entre elles toutes les nations du monde civilisé par les nœuds communs de l'intérêt, par des relations amicales, et en fait une seule et grande société. »

Avec le Cycle d'Uruguay ouvert en 1986, la percée théorique du libre-échange s'est étendue au secteur agricole. C'est durant cette période que le discrédit a été jeté sur les politiques agricoles stabilisatrices. L'échange de produits agricoles et alimentaires effectué sur le marché mondial était alors présenté pour chaque pays comme le moyen de s'approvisionner, dans une logique bien comprise des enjeux commerciaux.

Cette doctrine se fonde sur la théorie de l'équilibre général dont Léon Walras est l'un des principaux initiateurs. Avec le développement de l'informatique à partir des années 1980, la modélisation en équilibre général est devenue l'approche dominante à la fois dans les instances académiques et dans les organisations internationales. Mais cette doctrine est particulièrement normative. Supposant par construction que les marchés s'équilibrent d'eux-mêmes, les conclusions vont toujours dans le même sens : toute politique qui a des effets sur les prix et sur les quantités produites crée des distorsions

¹ Loyat J., Pouch T. *Plaidoyer pour des politiques agricoles actives*. Editions France Agricole, 2018.

1 rue Madame – 75 006 Paris - www.agriculture-strategies.eu - @AgriStrategies - + 33 1 56 58 51 50

sur les échanges et entraîne une perte de bien-être pour la société dans son ensemble. La seule voie envisagée pour supprimer cette perte est de revenir à une situation de concurrence, les marchés seuls étant susceptibles de réaliser un équilibre général optimal.

Ce modèle théorique est la représentation d'un monde qui n'existe pas dans la réalité. En particulier, il ne permet pas de représenter le développement économique, le temps requis pour les processus de production, le profit en tant que moteur de l'accumulation. Surtout il n'intègre aucune des sources d'instabilité des marchés agricoles.

Une parenthèse, ou le signe que tout est possible ?

Dans un article de septembre 2016, [The Trouble with Macroeconomics](#), Paul Romer, prix Nobel d'Economie, accuse ses collègues macroéconomistes de « *faire tourner* » des modèles mathématiques sans rapport avec le réel, semblables aux rituels religieux d'un clergé voué au culte de l'infaillibilité de la théorie économique.

(Le Monde 10 octobre 2018)

La crise agricole qui s'enclenche en 2006-2007 agit comme une force de rappel. Devant l'incertitude radicale qu'elle occasionne concernant les conditions de l'approvisionnement alimentaire, plusieurs pays s'interrogent sur les instruments de politique publique à déployer pour sécuriser leurs approvisionnements alimentaires. Par crise agricole, il faut entendre la brusque et forte hausse des prix des matières premières agricoles qui s'est produite sur les marchés mondiaux à partir de la fin de l'année 2006, et ses répercussions sur les approvisionnements intérieurs de certains pays.

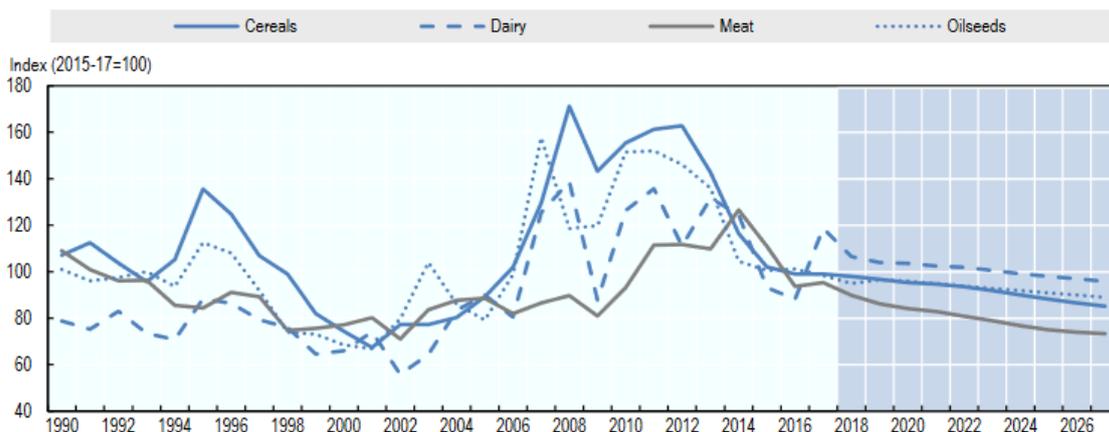
Face aux menaces de déstabilisation politique des pays importateurs et aux risques d'inflation importée, les gouvernements ont souvent répondu par des politiques appropriées de sécurisation de leurs approvisionnements alimentaires. Ces décisions, largement médiatisées, ont marqué la résurgence des notions de sécurité et de souveraineté alimentaires dans les débats sur les politiques agricoles partout dans le monde.

Pour en finir avec l'équilibre général ?

Les faits ont donc invalidé la doctrine de l'équilibre général, pour autant assiste-t-on à une remise en cause des approches dominantes dans les sphères économiques et dans les instances internationales ? A considérer les publications de l'OCDE, qui continue de reposer sur les mêmes hypothèses irréalistes, il est permis d'en douter. La figure ci-dessous extraite des prévisions de moyen terme de l'OCDE montre que l'instabilité structurelle des marchés agricoles n'est toujours pas prise en compte : sur la partie droite du graphique, les prix prévus pour les 10 prochaines années sont toujours stables, alors que les prix observés depuis 1990 sur la partie gauche sont bien plus chaotiques².

² <http://www.agri-outlook.org/Agricultural-Outlook-2018.pdf>

Figure 1.24. Medium-term evolution of commodity prices, in real terms



Source: OECD/FAO (2018), "OECD-FAO Agricultural Outlook", OECD Agriculture statistics (database).

D'un point de vue théorie, il y a trois raisons principales qui plaident pour arrêter de s'en tenir à une représentation des marchés agricoles basée sur le modèle d'équilibre général :

- La première tient au fait que nombre d'hypothèses pour un équilibre concurrentiel ne sont pas remplies : les imperfections au fonctionnement des marchés comme l'asymétrie d'information ou la non-atomicité rendent illusoire tout équilibre. De surcroît, l'existence d'aléas climatiques mais aussi la financiarisation croissante des marchés agricoles ne peuvent plus être considérées comme quantité négligeable.
- La deuxième raison est que ce modèle théorique ne peut représenter la diversité des économies agricoles. Dans une économie idéale de concurrence, les prix agricoles se forment sur la base des coûts de production sur les terres marginales, c'est-à-dire celles qui ont le plus faible niveau de productivité. Se créent alors des rentes différentielles sur les terres plus productives. Or on ne peut que constater que, sur le marché mondial, c'est le contraire qui se produit. L'ouverture des marchés se traduit par un alignement sur le prix des produits provenant des terres les plus productives, alors que les modèles reposent au contraire sur l'hypothèse que le prix correspond au coût de production marginal, c'est-à-dire le coût de production sur les terres les moins productives. Du fait que l'économie mondiale n'est pas une économie de concurrence conforme au modèle théorique, cette ouverture peut être dévastatrice pour les agricultures les moins productives. Les prix beaucoup trop bas ne peuvent couvrir les charges et garantir une rémunération minimale aux familles paysannes. Cela concerne plus de trois milliards de personnes de par le monde.
- La troisième raison est tout aussi fondamentale. Aux imperfections de marchés, il convient d'ajouter l'existence de biens publics pour lesquels il n'existe ni marchés internationaux, ni institutions capables de protéger les communs. Ainsi en est-il de la sécurité alimentaire, des paysages ou de la protection de la biodiversité. Dans ce dernier cas, par exemple, le marché ne semble pas en mesure d'assurer par lui-même une conservation suffisante de la biodiversité. Pourtant, selon un diagnostic largement partagé, la biodiversité est essentielle pour la survie de l'humanité et la biodiversité agricole en est une composante majeure.

L'emprise de la doctrine de l'équilibre général sur les recommandations de politiques agricoles dans les principales institutions internationales reste importante en dépit du discrédit engendré par les flambées de prix de 2006-2007 qu'elles n'avaient pas prévues. Les travaux alternatifs cherchant à modéliser les nombreuses sources d'instabilité des marchés agricoles ont également contribué à alerter sur les limites des modèles en équilibre général. Citons les travaux de Momagri³, repris maintenant par Agriculture Stratégies, ainsi que les travaux de Jean-Marc Boussard et de son équipe⁴.

Les conclusions de l'IAASTD, des options pour l'action

Bien qu'émoussé, le paradigme en matière de politiques agricoles qui s'est installé dans les années 1990 persiste. Néanmoins, avant la crise alimentaire de 2006-2007, un panel international d'experts s'était réuni pour sonner l'alarme et avait appelé à un renouvellement des politiques publiques en matière de développement agricole.

L'Évaluation Internationale des Sciences et des Technologies Agricoles pour le Développement (en anglais IAASTD, *International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development*) a été un processus participatif international d'évaluation des sciences et des technologies agricoles à l'instar du MEA (*Millenium Ecosystem Assessment*) et du GIEC (Groupe Intergouvernemental sur le Changement Climatique). L'idée d'une telle évaluation a été lancée en août 2002 par la Banque Mondiale et la FAO, lors du Sommet Mondial sur le Développement Durable. IAASTD s'est achevée par une conférence intergouvernementale à Johannesburg en avril 2008.

Le changement incarné par IAASTD repose sur un bilan contrasté du passé et inquiétant de l'avenir. Ainsi, tout en reconnaissant le rôle des sciences et des technologies dans l'augmentation substantielle de la production agricole au cours des 5 dernières décennies, le rapport souligne que les progrès en matière de productivité n'ont, d'une part, pas bénéficié également à l'ensemble des régions et des agriculteurs du monde et, d'autre part, se sont souvent accompagnés de conséquences négatives sur l'environnement, contribuant à la dégradation des sols, à la pollution de l'eau et de l'air et à la perte de biodiversité. La poursuite de l'intensification telle que pratiquée précédemment est donc jugée "inadaptée pour l'avenir".

Tout en affirmant qu'on ne peut plus continuer comme avant, le rapport souligne trois éléments qui fondent le nouveau paradigme proposé et impliquent la réorientation des approches du développement : la reconnaissance du caractère plurifactoriel de l'activité agricole, de la multiplicité de ses fonctions (économique, sociale et environnementale) et de la diversité des processus d'innovation technologiques.

Ainsi, le processus de développement agricole doit prendre en compte la complexité du fonctionnement des systèmes agricoles ainsi que leur diversité selon les contextes socioéconomiques et culturels et les spécificités des écosystèmes. Il doit s'inscrire dans une approche globale prenant en compte les rapports qu'entretient l'agriculture avec les questions de la pauvreté, de la faim, de la santé humaine, de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. La production ne peut plus être considérée isolément.

³ Voir notamment :

https://www.researchgate.net/publication/287258792_Modeling_price_volatility_on_agricultural_markets_The_momagri_modular_approach

⁴ Voir notamment le modèle ID3 :

http://agents.cirad.fr/pjijmg/francoise.gerard@cirad.fr/rapport_final_ID3.pdf

De même le rapport insiste sur la nécessaire intégration de différents types de connaissances, en particulier des savoirs locaux et traditionnels, dans le processus d'innovation scientifique et technologique et sur une conception très interactive de ce processus. L'homme doit être remis au cœur du processus d'innovation qui ne peut être conçu hors des contextes social et institutionnel environnants.

En termes de politiques publiques, l'IAASTD appelle à un renouveau important. On distingue cinq injonctions majeures :

- Mettre en place des politiques publiques cohérentes permettant de répondre à la fois aux objectifs du développement d'une agriculture durable : *trouver un équilibre entre l'utilisation de ressources naturelles, le développement économique et le maintien des valeurs sociales et culturelles aux différentes échelles, encourager la collaboration avec le secteur privé et les ONG.*
- Mettre en place de nouveaux régimes de propriété *qui définissent clairement le régime d'accès, les droits d'usage et les droits de propriété ; identifier les facteurs facilitant l'organisation et la mise en place de ces nouveaux régimes.*
- Développer de nouveaux systèmes de gouvernance *basés sur des réseaux interactifs à l'échelle locale ; faciliter une gouvernance locale en utilisant les approches participatives incluant les différentes parties prenantes.*
- Élaborer des politiques pour supprimer les incitations à la concentration des exploitations agricoles et des agro-industries : *mesures anti-trust, de meilleures politiques relatives à la concurrence, des règles plus strictes sur la communication sociétale, et une transparence accrue dans les transactions commerciales.*
- Élaborer des politiques pour internaliser les coûts environnementaux et sociaux de la production agricole et rémunérer les services agroécologiques : *développer des instruments financiers pour décourager l'utilisation des intrants néfastes pour l'environnement et promouvoir des pratiques culturales peu polluantes, une gestion écologique des bassins versants et des paysages et la séquestration du carbone par l'agroforesterie.*

Et s'il fallait conclure...

Les conclusions de l'IAASTD en matière de politiques publiques montrent, en creux, à quel point réduire la gouvernance mondiale de l'agriculture et de la sécurité alimentaire aux seuls préceptes du libre-échange relève d'une approche idéologique. Comme l'indique Agriculture Stratégies, « Aujourd'hui, c'est paradoxalement l'idéologie libre-échangiste basée sur l'hypothèse d'efficacité des marchés qui est le principal risque pesant sur le commerce international car elle empêche toute approche pragmatique visant à tenir compte des enjeux de sécurité alimentaire et des limites de l'ajustement par les prix⁵. »

⁵ http://www.agriculture-strategies.eu/wp-content/uploads/2018/06/Note_Référence_Stratégique_Consensus_Reforme_PAC_250518-1.pdf

Si l'on parle abondamment de l'agriculture aujourd'hui, c'est parce qu'elle est productrice de biens alimentaires qui sont indispensables à la condition humaine. C'est aussi parce qu'elle est apporteuse de « biens communs » tels que l'entretien des paysages, le maintien d'activités dans les zones rurales. Elle ne peut en conséquence être livrée aux seules forces du marché. Des politiques agricoles, différenciées selon les structures économiques et sociales des différents pays, selon les finalités assignées par les Etats, sont nécessaires. Elles appellent logiquement une coordination pour une nouvelle et efficace gouvernance. Tel est le cadre dans lequel la PAC doit s'inscrire, comme ciment de la construction européenne, dans un cadre démocratique renforcé.

Jacques Loyat

Le 14 Mars 2019