

Les limites des discussions internationales sur la libéralisation de l'agriculture : les oublis du débat et les « oubliés de l'Histoire »

Bruno LOSCH

Cirad – Banque mondiale¹
<blosch@worldbank.org>

La libéralisation agricole a largement occupé les négociations internationales au cours des dix dernières années, au sein et en marge de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'après-Accords de Marrakech (1994) a vite débouché sur une organisation de la contestation du nouvel ordre commercial en devenir : contestation par ceux qui se sentaient lésés, parce qu'ils manquaient d'avantages comparatifs (globalement les pays les moins avancés – PMA – et de nombreux pays à faibles revenus), ou parce qu'ils en avaient trop (les pays du groupe de Cairns, ou plutôt les leaders de ce groupe), et qu'ils suscitaient, de ce fait, les craintes de leurs concurrents. Le maintien des subventions, sous leurs formes diverses, par l'Union européenne (UE) et les États-Unis (EU) – pour ne citer que les plus gros acteurs « distorsifs » des échanges internationaux –, perçu comme déloyal, a très vite conduit à des blocages répétés dont les conférences ministérielles de l'OMC sont les jalons : Seattle (1999), puis la perception accrue des menaces liées aux déséquilibres mondiaux (l'effet « 11 septembre ») ont conduit à Doha (2001) et à son cycle dit du développement, qui a vite montré les limites des bonnes intentions et produit Cancun (2003), sans rémission à Hong-Kong (2005).

Aujourd'hui, après l'échec de la tentative de réanimation des négociations à Genève en

Abstract: 40% of the world population is concerned with the questions related to the liberalization of agriculture. In spite of this outstanding importance, the current intense international debate on liberalization is biased by five major problems: the overestimation of price effects; the underestimation of structure effects; the minimization of confrontation effects between different types of agriculture; the carelessness about questions related to economic transition and finally; the lack of historical perspective. These biases prevent to pay attention to the existing risks of transition dead-ends for many developing countries, particularly the least developed countries and many of the low income countries where agriculture is still a strategic economic sector. The concrete answers that will be given to this transition challenge will impact the future of the world's geopolitics.

Key words: trade, integration, competitiveness, transition, economic history, migrations

juillet 2006, il semble que les grands pays industrialisés et émergents aient jeté l'éponge : ils relancent des initiatives bilatérales qu'ils n'avaient jamais abandonnées (en particulier les États-Unis mais aussi l'Union européenne) et il n'y aurait plus que les organisations internationales pour continuer à agiter le drapeau du multilatéralisme. Ce recul est probablement une mauvaise nouvelle car, au-delà de la victoire apparente des anti-OMC, c'est bien plutôt d'un retour programmé à la loi du plus fort dont il s'agit. La pression croissante sur les ressources renforce la course aux matières premières et génère une augmentation des investissements directs à l'étranger. Or, ces IDE, s'ils sont des indicateurs d'attractivité et des facteurs de croissance sur le côté face, peuvent aussi masquer – sur le côté pile – le retour aux vieilles pratiques prédatrices et sans état d'âme quant à la nature des régimes des pays partenaires. La concurrence Chine-EU en Afrique en constitue un indicateur éloquent.

Cette introduction lapidaire, on en conviendra aisément, a pour but de dresser le décor d'une scène internationale où, curieusement, une partie du débat a été escamotée. Or, le débat sur la libéralisation doit être réapproprié dans sa globalité et sortir des limites dans lesquelles il est enfermé. Ces limites du débat et les oublis qui en découlent empêchent de prendre en compte la situation spécifique de certains pays en développement (PED²), dont la marginali-

sation pourrait s'accélérer faute d'alternatives véritables. Nous verrons que ce scénario est lourd d'inconnues et de risques qui invitent à reconsidérer le rôle du secteur agricole.

L'importance de l'agriculture : opportunités contextuelles et facteurs objectifs

L'agriculture a été remise sur le devant de la scène internationale pour deux raisons principales. Tout d'abord parce qu'elle est devenue, comme on vient de le rappeler, la pierre d'achoppement des discussions sur la libéralisation du commerce. Le choix par l'OMC d'une négociation globale (simultanément sur tous les secteurs) a provoqué une cristallisation des conflits d'intérêts dans la mesure où les PED ont utilisé la « carte » agricole (cf. leur demande de démantèlement des soutiens et protections des pays industrialisés) dans la négociation sur les autres secteurs et, en premier lieu, les services. Ensuite parce que les Objectifs du Millénaire adoptés par les Nations Unies en 2000, en mettant en tête de liste la réduction de moitié d'ici 2015 de l'extrême pauvreté (1 milliard de personnes vivant avec moins de 1 \$ par jour) et de la faim (800 millions de personnes concernées), ont remis au centre du débat le devenir des zones rurales et le défi alimentaire. Car 70 % des pauvres résident en zone rurale et vivent principalement de l'agriculture – en conséquence les politiques « pro-pauvres »

¹ Économiste au Cirad, UPR Arena et UMR Moisa, détaché à la Banque mondiale dans le cadre d'un programme conjoint entre la Banque mondiale et l'aide française sur les implications structurelles de la libéralisation pour l'agriculture des PED. Les opinions exprimées dans cet article sont évidemment propres à l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues du groupe de la Banque mondiale.

² Il est désormais acquis que les catégories de « développés » et « en développement » ne correspondent plus à une réalité mondiale devenue totalement hétérogène. Cet ancien clivage est traversé par des alliances économiques, financières et même commerciales (c'est le cas par exemple du groupe de Cairns qui associe les grands pays agro-exportateurs) et la

catégorie PED masque des réalités radicalement différentes qui obligent, d'ailleurs, à démultiplier les sous-catégories (PMA, émergents, nouveaux pays industrialisés, ou encore « pays à faible revenu sous stress » – LICUS en anglais –, etc.).

actuelles s'intéressent de nouveau au secteur [1, 2] et, parallèlement, c'est bien l'agriculture qui devra nourrir le monde et mieux répondre aux besoins existants et à venir (la population mondiale augmentera de trois milliards de personnes d'ici 2050).

Il convient toutefois de renforcer l'argumentaire en mobilisant des données démographiques qui permettent de mieux cerner encore l'importance des enjeux du secteur agricole. En ce début de siècle, l'agriculture occupe 1,3 milliard d'actifs – à 96 % situés dans les PED –, soit un peu plus de 40 % des actifs mondiaux, qui font vivre 2,5 milliards de personnes³. Si la tendance mondiale globale est bien à une urbanisation accrue et à une croissance de la part relative de la population non agricole, la population vivant de l'agriculture a néanmoins augmenté en valeur absolue de 450 millions de personnes au cours du dernier quart du XX^e siècle⁴. Au-delà de la question alimentaire, l'évolution de l'agriculture mondiale, et en particulier celle des PED, revêt ainsi une dimension stratégique puisqu'il s'agit de la base du revenu et de la survie de plus de 40 % de la population de la planète. Cette évolution affectera la répartition des hommes sur les territoires, le niveau de pression sur les ressources naturelles, les rapports économiques et sociaux et, *in fine*, la configuration géopolitique internationale.

Or le débat international sur l'agriculture reste durablement polarisé par la question de la libéralisation commerciale et de ses impacts, marquée par une guerre des modèles économétriques visant à mesurer les gains en bien-être de l'ouverture et du libre-échange : en fonction des bases d'information utilisées et des paramètres de calcul, les valeurs globales oscillent de 1 à 6 avec des répartitions entre catégories de pays extrêmement variables⁵. La tendance actuelle du débat serait toutefois à la reconnaissance progressive du caractère relativement modeste des gains globaux et à celle d'une répartition défavorable aux pays les plus pauvres.

Pourtant la libéralisation de l'agriculture ne peut absolument pas se réduire à la seule

dimension commerciale. Il est impératif de remettre le débat dans une perspective plus globale et de replacer la libéralisation commerciale dans son contexte. Pour prendre une image, la libéralisation commerciale correspond à la partie émergée de l'iceberg : c'est celle que l'on voit, celle dont on parle, alors que l'importance de l'iceberg est « en dessous » ; et c'est ce dessous qui permet d'évaluer sa configuration véritable et sa densité.

Selon nous, il est possible d'identifier cinq limites majeures ou biais d'analyse au débat sur la libéralisation agricole : les deux premiers – la surestimation des effets-prix et la sous-estimation des effets de structure – empêchent de voir l'iceberg dans sa réalité ; alors que les trois suivants – la minimisation des effets de confrontation, l'inattention aux questions de transition économique et l'absence de perspective historique – correspondent à des sortes de « trous noirs » dans le champ d'analyse habituel, non pas que ces thèmes ne soient pas traités mais plutôt parce qu'ils ne sont pas mobilisés dans les discussions internationales sur la libéralisation.

La surestimation des effets-prix

Le référentiel sous-jacent de la libéralisation repose sur le postulat de l'efficacité de marchés ouverts, non contraints, permettant une meilleure allocation des ressources et une meilleure rémunération des facteurs. Le prix de marché exprime un état de l'offre et de la demande et guide le comportement des agents en fonction de leurs anticipations et de leur sensibilité par rapport aux prix selon leurs objectifs de maximisation.

Maintenant que les obstacles physiques de la géographie sont en grande partie éliminés par la révolution des transports et des télécommunications, les principales contraintes aux échanges et au libre-échange sont les barrières tarifaires (droits de douane et taxes) et non tarifaires (principalement les quotas mais aussi de plus en plus les normes sanitaires). Ces barrières constituent des obstacles directs, alors que les soutiens internes ou aux exportations modifient la structure de l'offre et pèsent indirectement sur l'équilibre du marché. L'élimination des barrières tarifaires, qui à la fois affectent le niveau des prix des importations⁶, entravent le commerce et la libre concurrence

et occultent la vérité du marché, occupe donc une place centrale dans les discussions.

Même si le fonctionnement optimal des marchés est contrarié dans les faits, et notamment dans les PED, par leurs imperfections (coûts de transaction), leurs défaillances (externalités, dotation insuffisante en biens publics) et leur fréquence incomplète (par exemple : déficit en crédit, en transport, en information, etc.), les prix conservent leur statut d'indicateur privilégié. Ce caractère central des prix s'explique en grande partie par les méthodes de calcul mobilisées puisque les modèles économétriques, dont les résultats servent d'argument principal aux débats qui sous-tendent les négociations, reposent *in fine* sur ces deux paramètres principaux que sont le prix et l'élasticité des comportements par rapport aux prix.

La sous-estimation des effets de structure

Les prix et les modifications de tarifs qui les affectent mobilisent en conséquence toute l'attention et toutes les énergies dans les négociations internationales⁷. Pourtant, si les changements dans le niveau des prix constituent un effet direct, de premier ordre, de la libéralisation, il existe aussi d'autres effets, de second ordre [4], qui correspondent aux recompositions structurelles – en profondeur – qui ont affecté les marchés agroalimentaires mondiaux au cours des 25 dernières années [5].

En effet, la libéralisation s'est aussi et surtout traduite par une redéfinition du rôle respectif des firmes et des États. Dans les marchés agricoles, ce changement a principalement porté sur le retrait des pouvoirs publics de la production, de la commercialisation et de la gestion de l'offre (suppression des caisses et des offices de stabilisation, privatisations) avec comme conséquence directe la fin de la raison d'être des accords internationaux de produits [6]. Cette évolution a eu plusieurs conséquences. En premier lieu, les firmes sont devenues les acteurs principaux des marchés avec une logique de concentration qui a résulté de deux facteurs : tout d'abord, d'une volonté de sécurisation des approvisionnements (liée à la fin des garanties contractuelles qu'offraient les organismes centralisés de gestion de l'offre) qui s'est traduite par une logique de « remontée de chaîne » jusqu'à la production, avec la prise de contrôle d'entreprises dans les pays producteurs (facilitée par les privatisations) ; ensuite,

³ L'essentiel des données démographiques utilisées proviennent de la base statistique de la FAO (FaoStat). Elles sont réputées être souvent approximatives mais elles restent utiles pour raisonner sur des ordres de grandeur.

⁴ Mais avec + 530 millions dans les PED et – 80 millions dans les pays industrialisés.

⁵ Parmi les différents modèles en « compétition », on peut citer : GTAP de l'université de Purdue, *Linkage* de la Banque mondiale (basé sur les données de GTAP), *Mirage* du CEPII, le modèle du Carnegie Endowment, mais aussi *ID³* du Cirad-Inra (voir les articles de J.M. Boussard et de F. Gérard dans ce numéro).

⁶ Les pics tarifaires pratiqués par les pays développés sont considérables (par exemple : 135 % pour les volailles, 175 % pour les oléagineux, 280 % pour le chocolat). La progressivité des droits de douane qui affectent les produits transformés constitue aussi un obstacle réel à la diversification agro-industrielle des

PED (cf. les fèves de cacao sont très faiblement taxées au contraire du chocolat cité précédemment) [3].

⁷ Ce qui pose un problème majeur pour les PED les plus pauvres qui n'ont pas les moyens d'affronter les centaines de sherpas des grosses délégations qui jonglent avec les subtilités des « bandes tarifaires ».

Tableau 1. Présentation synthétique des écarts de productivité par grands types de systèmes agricoles. D'après Mazoyer [7], réalisé en référence aux céréales.

Millions d'actifs	%	Révolution verte	Type de traction	Ha cultivés par actif	Production (tonnes)	Productivité
30	2	Oui	Motorisée	100	10	1 000
423	33	Oui	Animale	5	10	50
423	33	Oui	Manuelle	1	10	10
423	33	Non	Manuelle	1	1	1
1 300	100					

par la compétition internationale qui a poussé aux rachats et fusions d'entreprises pour atteindre les tailles critiques imposées par la concurrence.

En deuxième lieu, ces logiques de concentration ont accéléré les processus d'intégration : intégration verticale par les firmes industrielles de la transformation dans une logique de contrôle de la chaîne de produit ; intégration horizontale par les firmes de la grande distribution et leurs centrales d'achat sur les différents marchés de consommation (la révolution dite *des supermarchés*)⁸. Ces processus se sont accompagnés logiquement du développement de la contractualisation entre firmes et producteurs, avec une gamme très variée dans le degré d'exigence contractuelle. Ils se traduisent aussi par une asymétrie accrue entre les acteurs de la production et les acteurs de l'aval (négoce, transformation, distribution), puisqu'aujourd'hui la confrontation est directe entre une multitude de producteurs agricoles (l'atomisation de l'offre est une caractéristique centrale de l'agriculture) et des firmes renforcées par le jeu des restructurations. Pourtant leurs atouts en termes de négociation sont radicalement différents du fait de leurs moyens financiers, de leurs compétences techniques et de leur accès à l'information. L'ensemble de ces évolutions renforce la tendance naturelle des marchés à la concurrence imparfaite qui constitue souvent une dimension oubliée d'un débat polarisé sur les prix. Car les acteurs des marchés ne se résument pas à des producteurs et des consommateurs. Il existe évidemment des catégories intermédiaires en position renforcée qui captent une grande partie du différentiel entre prix à la production et prix de détail (le producteur n'ayant souvent que 5 à 10 % du prix final). Ainsi la baisse tendancielle des prix agricoles, qui est loin d'être répercutée

⁸ L'approvisionnement par la grande distribution se développe dans toutes les régions du monde. À partir d'un taux de pénétration de 70-80 % dans les pays industrialisés, le mouvement a atteint l'Amérique du Sud et l'Asie de l'Est (50-60 %), puis l'Asie du Sud-Est, l'Amérique centrale et le Mexique (30-50 %) et enfin la Chine et l'Inde (10-20 %). Le développement en Afrique subsaharienne hors Afrique du Sud et partiellement le Kenya est encore en devenir. Voir Reardon et Timmer [5].

au consommateur, n'est pas seulement la conséquence du dumping et des subventions de l'UE et des États-Unis et de la fin des régulations internationales, mais aussi de la captation des marges par les autres opérateurs des marchés.

En troisième lieu, la contractualisation implique une modification en profondeur du fonctionnement des marchés agricoles puisque les contrats s'accompagnent de conditions d'achat – prix, date de livraison, quantités, qualités – qui ont un impact direct sur les manières de vendre, d'acheter... et de produire. Si ces changements constituent de nouvelles opportunités pour les producteurs, qui peuvent désormais accéder à des marchés nouveaux et lointains, celles-ci sont aussi extrêmement contraignantes du fait des nouvelles caractéristiques des échanges qui impliquent de pouvoir répondre aux exigences des contrats. Or, tous les producteurs ne sont pas, loin s'en faut, en mesure de participer à ces nouveaux marchés du fait de contraintes techniques et financières liées au respect des normes et des standards privés imposés par les firmes. Le risque est ainsi de voir ce processus s'accompagner d'une concentration progressive de la production et des facteurs de production au profit des seuls agents économiques en mesure de répondre aux nouvelles modalités du marché avec, parallèlement, une marginalisation graduelle de ceux qui ne peuvent pas suivre les nouvelles règles du jeu. Dès lors, l'ensemble du processus se caractérise par une tendance à la segmentation des structures de production et de commercialisation marquée par l'émergence d'agricultures à plusieurs vitesses au sein des différentes économies nationales avec : un secteur d'entreprises en mesure de jouer l'insertion internationale compétitive ; un secteur en marginalisation accélérée caractérisé par de petites exploitations agricoles en situation de survie économique ; un entre-deux à l'avenir incertain qui dépendra des politiques d'accompagnement qui seront éventuellement mises en œuvre.

Une minimisation des effets de confrontation

Cette segmentation au sein des agricultures nationales est une des conséquences des effets

de confrontation entre les différents types d'agricultures existant aujourd'hui au niveau mondial. Car la globalisation et l'ouverture des marchés signifient concrètement une mise en concurrence entre des niveaux de compétitivité et de productivité radicalement différents, sans même évoquer les distorsions de marché liées aux soutiens massifs des pays les plus riches pour leurs agricultures.

En fonction des trajectoires économiques et techniques suivies par les différents pays, l'ordre de grandeur des écarts est aujourd'hui de 1 à 1 000 (tableau 1), si on compare l'output de l'actif agricole pratiquant la culture manuelle sans recours au paquet technique de la « révolution verte » (semences améliorées, engrais, herbicides, etc.) et l'actif bénéficiant de la motorisation et de toute la panoplie en intrants. Ce second cas – au-delà de la grande variabilité des situations – correspond globalement aux agricultures des pays industrialisés et aux entreprises agricoles de certaines régions des PED. Il ne concerne que 2 à 3 % des actifs mondiaux (une trentaine de millions de producteurs), alors que la première catégorie regroupe plus de 400 millions d'agriculteurs qui sont bien sûr, le plus souvent, en situation de marginalité absolue par rapport aux recompositions que nous avons évoquées précédemment. Les producteurs en situation intermédiaire (ayant recours aux intrants et parfois à la culture attelée) sont mieux lotis en termes de survie économique et peuvent dégager des surplus commercialisables même si l'évolution des prix relatifs leur a été défavorable ; mais l'écart avec la frange supérieure reste au mieux de 1 à 20.

Cette différence dans les capacités de production renforce les écarts de compétitivité entre systèmes productifs. En effet, la compétitivité, qui s'exprime par la capacité à gagner des parts de marché, repose sur trois critères : les coûts de production et de mise en marché, les qualités et la réponse aux exigences des utilisateurs, les volumes et la réponse à la demande globale. Les contraintes de la production handicapent donc largement l'agriculture de nombreux pays qui n'ont ou n'auront tout simplement pas la possibilité de saisir les opportunités offertes par la croissance colossale de la consommation alimentaire mondiale. Ce handicap est renforcé par les difficultés à suivre les nouveaux

standards de qualité tout en restant compétitifs sur les coûts, sachant que l'environnement économique et institutionnel global de la production est souvent défavorable (cf. les imperfections, incomplétudes et défaillances de marché déjà citées). Il génère des surcoûts qui compensent la faible rémunération du travail qui reste, avec les ressources naturelles, l'un des seuls avantages comparatifs de nombreux PED. *In fine*, ces écarts de productivité et de compétitivité affectent non seulement la possibilité de participer à la croissance des marchés mondiaux mais pose également la question, pour de nombreux agriculteurs, de leur capacité à bénéficier des opportunités de croissance de leurs propres marchés nationaux qui sont, eux aussi, soumis à la concurrence renforcée des agricultures les plus compétitives.

L'inattention aux questions de transition économique

Les hypothèses sous-jacentes du référentiel de la libéralisation renvoient le plus souvent implicitement à un modèle évolutionniste des économies nationales, inspiré par l'histoire des révolutions agricoles et industrielles de l'Europe du XIX^e siècle, qui pourrait – d'une certaine manière – être reproduit dans ses grandes lignes avec les indispensables aménagements liés au changement du contexte global. Selon cette séquence historique qui a été induite par les sauts technologiques, l'accroissement de la productivité dans l'agriculture a permis à la fois de libérer de la main-d'œuvre utilisable pour l'industrie naissante et les services et d'augmenter la production et les revenus, entraînant la croissance des activités rurales non agricoles [8]. Ce processus s'est bien sûr accompagné d'un déplacement de la population vers les villes, facilité par la révolution des transports, à l'origine d'un profond changement de la structure d'emploi et de la répartition spatiale de la population.

La reproductibilité d'une telle séquence, qui a marqué l'idéologie du développement, apparaît toutefois de moins en moins plausible du fait de l'hétérogénéité et des asymétries de situation qui caractérisent l'économie mondiale et les économies des PED. La taille démographique, qui détermine l'importance des marchés intérieurs et influe sur le potentiel de croissance, les dotations en avantages absolus et les avantages comparatifs construits dans la durée constituent d'évidents facteurs de divergence des trajectoires économiques. Ainsi, les perspectives d'évolution des grands pays émergents comme la Chine et l'Inde – qui à eux seuls influent sur les valeurs agrégées et les résultats des modèles – ou encore du Brésil et de certains pays d'Asie du Sud-Est, sont largement ouvertes, même si leurs asymétries internes sont

d'importants défis à surmonter. En revanche, les marges de manœuvre s'avèrent autrement plus étroites pour de nombreux pays à faible revenu, qui conservent encore une proportion importante de leur population active dans l'agriculture, et où les alternatives en termes d'emploi sont limitées. Parmi les contraintes au développement d'activités nouvelles, les principales sont le plus souvent : leur taille démographique qui limite leur marché domestique et réduit les possibilités d'économies d'échelle indispensables à la rentabilité ; la faiblesse de l'environnement économique et institutionnel et les handicaps en matière de capital, de technologie et de compétences ; et, surtout, la pression de la concurrence internationale qui pèse sur les possibilités d'exportation ou diminue la viabilité d'activités destinées au marché local (cf. les effets de confrontation rappelés précédemment).

L'absence de perspective historique

La sous-estimation de la question de la transition économique s'explique largement par l'absence de perspective historique dans les débats actuels. En effet, les conditions spécifiques des premières industrialisations n'ont strictement rien à voir avec l'économie mondiale en 2006. Tout d'abord, la taille du marché mondial a été multipliée par 5 – il est d'ailleurs instructif pour marquer l'ampleur du phénomène de rappeler que la population de la Chine aujourd'hui équivaut à celle du monde en... 1870, c'est-à-dire le plein essor du capitalisme et de l'impérialisme européens. Ensuite, l'économie mondiale est intégrée, articulée, interconnectée et traversée par des flux longue distance de moins en moins onéreux qui ont pour conséquence de disjoindre toujours plus production et consommation – en tendance bien sûr puisqu'il reste encore de nombreuses « marges » peu touchées par le mouvement global.

Mais, selon nous, il y a deux phénomènes historiques majeurs pourtant bien connus mais qui échappent trop souvent à l'analyse. Le premier correspond à la nature de l'ordre géopolitique mondial qui a accompagné le processus d'industrialisation au siècle passé. Le XIX^e est un siècle impérial qui a vu la mise en place de la domination européenne ou celle des États issus de l'expansion européenne (les États-Unis) sur le reste du monde. Ce processus qui s'étend jusqu'à la première guerre mondiale – qui marque la confrontation finale des impérialismes dès lors que les perspectives de conquête territoriale étaient épuisées – a offert aux économies européennes des marchés captifs pour asseoir leurs industries naissantes. Il a offert des marchés nouveaux par le biais de la préférence

coloniale⁹ ou de zones d'influence, mais aussi et surtout une absence de concurrence puisque les industries locales ont été interdites¹⁰ ou, lorsqu'elles existaient, détruites – cas des manufactures textiles indiennes. Il s'agit d'une différence majeure par rapport à l'environnement concurrentiel auquel sont confrontés les PED aujourd'hui.

Le second phénomène correspond aux modalités d'ajustement de la transition économique des pays européens. La conjonction des industries naissantes à la recherche d'actifs et de la modernisation agricole qui générait des surplus de main-d'œuvre a entraîné de profondes recompositions démographiques et économiques marquées par un exode rural important, provoqué simultanément par la pauvreté et les espoirs de gains dans des villes désormais plus facilement accessibles (chemin de fer). Il existait cependant un important « trop-plein » de main-d'œuvre et de pauvres ruraux que l'industrie et les activités urbaines n'étaient pas en mesure d'absorber. La gestion de ce solde de la transition a en fait très largement eu lieu au travers de migrations internationales de grande ampleur : entre 1850 et 1930 (date de tarissement des flux lié à la crise mondiale), ce sont plus de 60 millions d'Européens qui ont migré vers les « nouveaux mondes »¹¹, dont 35 millions aux États-Unis qui ont accueilli au tournant du siècle jusqu'à 1,3 million d'immigrés par an [9]. Ces migrants, et il s'agit d'une caractéristique structurelle des processus migratoires [10], étaient à la recherche d'emplois, de terres et d'une vie meilleure : conditions d'existence et aussi, souvent, paix civile et libertés (démocratiques ou religieuses). Il est clair qu'aujourd'hui la pression migratoire est tout aussi forte, pour des motifs identiques¹², et exacerbée par une connaissance plus fine des modes de vie des pays riches (véhiculée par les médias et les communications). Mais le « monde est fini », comme le disait déjà Paul Valéry en 1945 [11], et il n'y a plus de nouveaux mondes à conquérir (sauf hypothèse de conflit majeur).

⁹ La préférence coloniale (ou impériale) interdisait aux territoires coloniaux, sauf accords de réciprocité, de commercer avec d'autres pays que la métropole.

¹⁰ Le pacte colonial interdisait les industries locales pour favoriser les exportations de la métropole.

¹¹ États-Unis et Canada, Argentine et Brésil, Australie et Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud, Algérie, mais aussi Sibérie.

¹² Sur les motifs intemporels des courants migratoires, on renverra le lecteur curieux à l'excellent essai d'Alessandro Barbero sur la bataille d'Andrinople (en 378) où les Goths défirent les Romains [12].

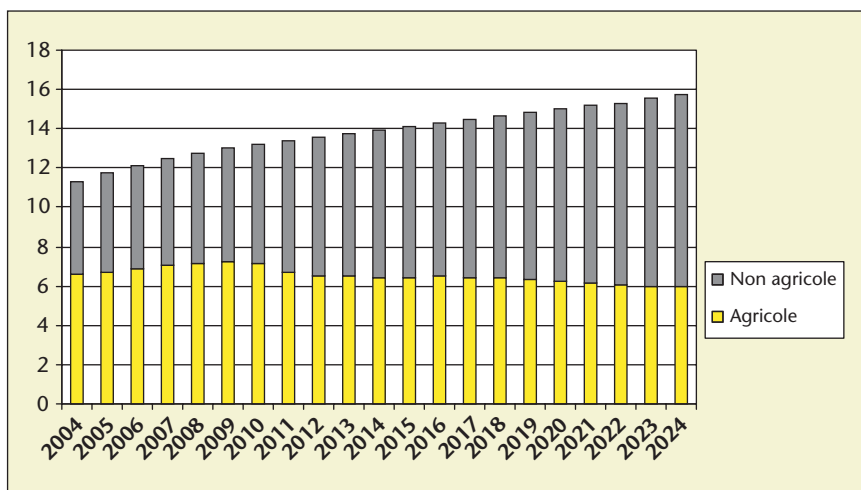


Figure 1. Afrique subsaharienne. Cohortes annuelles âgées de 20 ans d'origine agricole et non agricole (hors Afrique du Sud, en millions).

Un risque d'impasse de transition pour certains PED ?

Aujourd'hui, certains PED apparaissent comme les « oubliés de l'histoire » qui est en train de se jouer sous nos yeux et les oubliés d'un débat sur la libéralisation qui raisonne trop souvent par rapport à des groupes de pays et des agrégats régionaux. Leurs caractéristiques structurelles, et les questions spécifiques qu'elles suscitent, sont trop rarement abordées lorsqu'il s'agit de raisonner des trajectoires d'évolution possibles.

Il existe un débat académique, qui a cours depuis quelques années, sur la catégorie dite des « petits pays » – petits par leur taille démographique principalement, mais aussi par leur taille économique ou géographique (c'est notamment le cas des « petits pays insulaires »). La dernière vague des interdépendances a effectivement conduit à la souveraineté internationale – et aux Nations Unies – de nombreux territoires insulaires du Pacifique et des Caraïbes¹³. Environ 20 millions de personnes – 0,3 % de la population mondiale – sont des ressortissants des 47 États de moins de 1,5 million d'habitants. Le consensus libéral pour ces pays est d'affirmer que, du fait des nombreux handicaps qu'ils subissent, la solution passe non pas par des protections nationales – qui seraient inefficaces – mais tout simplement par l'aide internationale qui devrait être en mesure de régler leur situation marginale¹⁴.

¹³ Le plus petit État membre de l'ONU, Tuvalu, a 11 000 habitants.

¹⁴ On renverra par exemple au numéro de la *World Trade Review* (2004, 3) qui leur est consacré et en particulier aux articles de Winters et Martins [13] et Mattoo et Subramanian [14].

Mais la question est d'une autre ampleur pour des pays de taille autrement significative, qui pèsent dans la géopolitique mondiale, sans toutefois bénéficier de la même attention *ad hoc*, car ils sont considérés comme relevant du modèle général commun de la transition économique « standard ».

Ces pays correspondent globalement à l'ensemble des PMA (49 États), à une grande partie des pays dits à faible revenu (54 États)¹⁵ et à certains pays à « revenu intermédiaire de la classe inférieure » (*lower middle income countries*). Ces pays sont caractérisés par une taille démographique petite à moyenne (jusqu'à 30-40 millions d'habitants) mais aussi et surtout par : le poids de l'agriculture – non pas tant dans le produit national¹⁶ mais dans la structure de la population active¹⁷ – ; la faible diversification sectorielle ; la dépendance structurelle à quelques produits d'exportation non transformés (souvent agricoles). Ce groupe concerne l'essentiel de l'Afrique subsaharienne, les petits États insulaires déjà cités – soit globalement les pays ACP (Afrique-

¹⁵ Les deux catégories, basées sur des critères différents, ne se recoupent pas. Les PMA comptent 735 millions de personnes (en 2004), 585 millions hors Bangladesh.

¹⁶ Le PIB du secteur primaire est parfois modeste (moins de 20 %), mais le secteur primaire tire souvent la croissance nationale à travers les activités de transformation des produits agricoles et surtout le commerce et les transports qui sont en aval du secteur. Cette situation s'exprime notamment par la corrélation significative entre croissance agricole et croissance globale.

¹⁷ La part de l'agriculture dans les actifs totaux est de 55 % en moyenne pour les PED mais 60 % en Afrique et jusqu'à 80 % pour certains pays d'Afrique subsaharienne.

Caraïbes-Pacifique) liés à l'UE par des accords spécifiques du fait de liens historiques récents (anciennes colonies) –, mais aussi plusieurs pays d'Amérique centrale, d'Amérique andine et d'Asie centrale.

Dans ces pays, les alternatives en termes d'emplois et les créations d'emplois en dehors du secteur agricole et d'un informel urbain mal défini sont très limitées, alors qu'ils connaissent des taux de croissance démographique encore soutenus, les plus élevés du monde (entre 2,5 et 3 % par an). Cette croissance se traduit par des cohortes annuelles imposantes de jeunes arrivant sur le marché du travail pour lesquelles les économies nationales ou au mieux sous-régionales devront trouver des activités génératrices de revenus au risque de voir le taux de pauvreté s'accroître. En Afrique subsaharienne (figure 1), ce sont entre 12 et 16 millions de jeunes de 20 ans qui devront s'insérer chaque année dans l'économie du continent dans les deux prochaines décennies. Ils devront trouver du travail dans l'agriculture, l'industrie ou les services, ou seront alors contraints au chômage ou à la migration. À l'échelle d'un pays, comme le Sénégal ou Madagascar, ce sont entre 200 000 et 300 000 jeunes qui arrivent chaque année sur le marché du travail alors que l'économie formelle hors agriculture offrira au mieux quelques dizaines de milliers d'emplois. Les enjeux sont donc considérables ; et l'impact progressif des recompositions structurelles des marchés agricoles et agroalimentaires, liées au mouvement de libéralisation que nous avons rappelé précédemment, risque de réduire encore plus les marges de manœuvre pour gérer la transition. Si la différenciation des agricultures nationales dans le sens d'une insertion compétitive d'une frange des producteurs et d'une marginalisation du plus grand nombre devait se confirmer, la pression sur le reste de l'économie et sur la société dans son ensemble, avec d'évidentes conséquences politiques, deviendrait difficilement soutenable. Face à ce risque d'impasse de transition, une des seules voies de sortie serait la migration internationale – à l'instar de l'ajustement européen du XIX^e et du début du XX^e siècle. Cette option de la migration est déjà à l'œuvre depuis plusieurs décennies pour les pays bénéficiant de la rente géopolitique d'une situation de proximité des pays industrialisés (les cas du Mexique puis de l'Amérique centrale ou encore du Maroc sont des exemples connus). Mais la situation est nettement plus problématique pour les pays plus éloignés – la distance n'empêche pas mais freine la migration clandestine. Les événements récents de Ceuta et Melilla ou des Canaries, qui ont marqué les opinions publiques en Europe comme en Afrique, sont là pour nous rappeler cette réalité très concrète.

Ainsi, à moins de laisser la géopolitique internationale et les contradictions entre le cycle de

Doha et les Objectifs du Millénaire produire à terme un cloisonnement du monde, porteur de risques majeurs, avec d'un côté des États riches et emmurés et de l'autre des « non-zones »¹⁸ de pauvreté, il est essentiel de réinvestir dans un accompagnement de la transition.

Pour les pays cités, en particulier en Afrique, cet accompagnement impliquera une véritable volonté d'intégration régionale, autrement plus ambitieuse que les tentatives incertaines des dernières décennies. Seule une logique d'intégration économique et politique sera à même de dépasser la contrainte structurelle de frontières étatiques souvent octroyées par d'autres à l'époque coloniale, mais qui aujourd'hui ont cristallisé des espaces nationaux. Cet accompagnement impliquera aussi pour la communauté internationale d'oser s'investir dans des espaces d'intégration Nord – Sud en ne se limitant pas à la seule dimension commerciale¹⁹. Ce qui signifiera de raisonner

¹⁸ On fait ici référence à la fiction de Jean-Christophe Rufin [15] qui campe un État-archipel mondial à haut niveau de vie matériel (mais petite liberté individuelle) – Globalia – protégé avec une grande sophistication technologique des « non-zones » où résident les « barbares », les Goths...

¹⁹ À cet égard, le mode 4 de fourniture de services de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC – qui porte sur le « mouvement temporaire de personnes physiques » – ne fait que prévoir la gestion des flux contrôlés de travail des migrants. Il s'agit logiquement d'une vision strictement commerciale et libérale qui ne pourra sûrement pas suffire à répondre aux défis dont il est question ici. Sur cette approche limitée au commerce des services voir Winters et al. [16].

sur des solidarités et non pas uniquement sur des marchés. Cet accompagnement de la transition impliquera enfin un appui particulier et massif aux changements structurels de l'agriculture – par des politiques agricoles rénovées, globales et définies avec les acteurs locaux – car l'agriculture restera encore, pour les quelques décennies cruciales à venir, le seul véritable secteur d'absorption de la croissance démographique.

RÉFÉRENCES

1. WORLD BANK. *Pro-poor Growth in the 1990s. Lessons and Insights from 14 Countries. Operationalizing Pro-Poor Growth Research Program*. Washington, DC : The World Bank, 2005 ; (version française disponible).
2. WORLD BANK. *Agricultural Growth for the Poor. An Agenda for Development*. Washington, DC : The World Bank, 2005.
3. FAO. *The State of Agricultural Commodity Markets (SOCO) 2004*. Roma : FAO, 2004.
4. FOSTER W, VALDES A. Managing Potential Adverse Impacts of Agricultural Trade Liberalization. In : Ingco MD, Nash JD, eds. *Agriculture and the WTO. Creating a Trading System for Development*. 2004 : 193-213.
5. REARDON T, TIMMER CP. Transformation of Markets for Agricultural Output in Developing Countries Since 1950 : How Has Thinking Changed? In : Evenson RE, Pingali P, Schultz TP, eds. *Handbook of Agricultural Economics (Volume 3) : Agricultural Development : Farmers, Farm Production and Farm Markets*. 2005.

6. LOSCH B. Quel statut pour l'instabilité des prix dans les changements structurels des agricultures des Suds? In : Boussard J-M, Delorme H (Eds), *La régulation des marchés agricoles internationaux*, L'Harmattan, Paris (à paraître).
7. MAZOYER M. *Protecting Small Farmers and the Rural Poor in the Context of Globalization*. Roma : FAO, 2001 ; (version française disponible).
8. BERTHELIER P, LIPCHITZ A. Quel rôle joue l'agriculture dans la croissance et le développement? *Rev Tiers Monde* 2005 ; XLVI(183) : 603-20.
9. DANIELS R. *Guarding the Golden Door – American Immigration Policy and Immigrants since 1882*. New York : Hill and Wang, 2003.
10. HATTON TJ, WILLIAMSON JG. *Global Migration and the World Economy – Two Centuries of Policy and Performance*. Cambridge – London : The MIT Press, 2005.
11. VALERY P. *Regards sur le monde actuel et autres essais*. Paris : Gallimard, Folio, 1988.
12. BARBERO A. *Le jour des barbares. Andrinople 9 août 378*. Paris : Flammarion, 2006.
13. WINTERS A, MARTINS P. When comparative advantage is not enough : business costs in small remote economies. *World Trade Rev* 2004 ; 3(3) : 347-83.
14. MATTOO A, SUBRAMANIAN A. The WTO and the poorest countries : the stark reality. *World Trade Rev* 2004 ; 3(3) : 385-407.
15. RUFIN JC. *Globalia*. Paris : Gallimard, 2003.
16. WINTERS A, WALMSLEY TL, ZHEN KUN W, GRYNBERG R. Liberalising Temporary Movement of Natural Persons : An Agenda for the Development Round. *World Econ* 2003 ; 26 : 1137-61.