

La régulation des marchés agricoles : Ce que nous apprend l'histoire de la pensée économique

Jean-Marc Boussard
Ancien directeur de recherches à l'INRA
Membre de l'Académie d'agriculture

Novembre 2010



Les éléments contenus dans cette étude n'engagent que leur(s) auteur(s) et ne reflètent en aucun cas une position officielle des institutions

Résumé

Contenu des politiques : Qu'est-ce qui a été fait ?

La question de la régulation des prix agricoles se pose dans toutes les sociétés humaines urbanisées depuis l'antiquité. Mais c'est au 18^{ème} siècle qu'elle apparaît en termes modernes, en particulier en France, avec les « physiocrates » (qui voulaient gouverner selon la loi naturelle), lorsque les méthodes libérales de Turgot sont abandonnées sous la pression de la rue. Depuis cette époque, on assiste à la mise en place de doctrines politiques opposées qui se succèdent tous les dix ou vingt ans, parfois plus : en France, tandis que la Révolution est libérale, l'Empire est interventionniste. Après 1815, on institue en France un système de droits de douanes variables, tandis que l'Angleterre renforce les « Corn Laws » (qui avaient été initiées par Cromwell). Cela dure jusqu'à la période libérale inaugurée en Angleterre par l'abolition des Corn Laws, et en France par le second empire. Après 1870, on revient au protectionnisme agricole dans toute l'Europe. La première guerre mondiale conduit à une économie alimentaire administrée. Elle est partout libéralisée en 1920, jusqu'à la crise des années 1930. De 1945 à 1980, chez tous les grands pays producteurs, les prix sont administrés, et le lien entre l'agriculture et le marché coupé pour les produits de base. La mode libérale revient dans les années 1980, et triomphe en 1994, avec l'Accord de Marrakech.

Quelles leçons pouvons-nous en tirer ?

A chaque fois, le libéralisme argue du fait que les bureaucraties absurdes sont incapables de gérer convenablement l'offre et la demande. Le dirigisme revient peu après, au motif que les marchés libres conduisent à des variations de prix sans rapport avec les coûts de production qui entraînent d'énormes gaspillages, et dont les pauvres sont les premières victimes.

Abstract

Policy content: what has been done?

In all economies with a certain degree of urbanization, and since Antiquity, the food market regulation problem arises. It takes its "modern" shape only in the 18th century, especially in France, with the "physiocrats" school (those who wanted governing along the Law of Nature), at the time the liberal methods of Prime Minister Turgot were withdrawn under the pressure of the street. Since then, the French Revolution was rather liberal, the first Empire was dirigist, while England was reinforcing the Corn Laws set up by Cromwell. After 1815, the Corn Laws are maintained despite the advocacy of Ricardo, and, in France, a system of variable levy is set up at the border, although domestic regulations are suppressed. The fashion change in the late 1840s, and the Corn Laws suppressed in England, while in France Napoleon III is liberal. It lasts until 1870, when continental Europe reinstalled border protections, while England remains liberal. The first World War is the occasion of a surge of dirigisme, including England. One tries to come back to liberalism in 1920, but it soon collapses with the crisis of the 30's. After the second World War, in all large producer countries, the production of all major commodities is disconnected from market. The liberal fashion comes back in the 1980's, and triumphs with the Marrakech Agreement in 1994.

Policy lesson: what recommendations could be derived?

At each occasion, the liberals argue that bureaucracies are inefficient, and unable to match supply and demand. Soon after liberalization, the dirigists argue that free markets entail price variations deprived of any connection with production costs, thus implying enormous wastages, the first victims of which are the poor.

Les réflexions sur la régulation des marchés agricoles ne datent pas d'hier. Cependant, la question s'est posée de façon différente selon les époques, l'état d'avancement de la réflexion économique, et les circonstances. On se focalisera ici sur :

- a) le problème de la sécurité alimentaire dans l'Antiquité et jusqu'au 18^e siècle,
- b) celui du commerce international au cours du 19^e siècle,
- c) celui de l'instabilité des marchés dès le début du 20^e siècle, et spécialement au cours de la crise de 1929.

A toutes les époques, la réflexion économique a toujours été stimulée par les événements : afin de replacer ces réflexions dans leur cadre, on rappellera donc les principaux faits économiques à l'origine des progrès de la connaissance.

I - Dans l'Antiquité et au Moyen-Âge : de la recherche de la sécurité alimentaire à l'émergence de l'État moderne

Bien évidemment, la question de la régulation des marchés ne se pose pas dans les sociétés villageoises primitives, lorsque les décisions de production et de consommation sont le fait du même individu, et ne nécessitent donc pas la médiation du marché pour être coordonnées. Cependant, même dans de telles sociétés, c'est rarement l'individu qui se préoccupe des stocks à constituer pour assurer la sécurité, mais plutôt le chef de village¹ ou le seigneur féodal – donc, une structure collective. Son aptitude à remplir cet office fait d'ailleurs partie de la légitimité politique de ce personnage.

Les choses changent à partir du moment où l'urbanisation implique la séparation nette du producteur et du consommateur, ce qui arrive dès que le progrès technique et l'accumulation du capital permettent de produire un peu plus que les besoins immédiats de l'agriculteur. On voit alors se développer une spécialisation du travail, la production agricole en excès servant à alimenter des artisans (ou des industriels) producteurs d'objets ou de services « de luxe », non alimentaires. Dans ces conditions, pour établir une correspondance entre les quantités de biens alimentaires et non alimentaires ainsi obtenus, et rechercher la division du travail la plus efficace, il est naturel de songer au marché. Celui-ci, du reste, s'organise spontanément dans les sociétés un tout petit peu plus que « primitives ». Il apparaît bien vite cependant que le marché ne garantit pas la sécurité alimentaire, et que, pour l'obtenir, il est nécessaire de mettre en place des formes de coordination de type hiérarchique sortant du cadre des relations purement commerciales².

Une telle évolution est parallèle à la constitution des premiers grands empires, comme les empires chinois, aztèque, inca, ou égyptien. Sans évoquer les premiers, en vérité assez mal connus, on retiendra à propos de l'Égypte l'histoire de Joseph, rapportée par la Bible à la fin du livre de la Genèse, à une époque que – dans l'hypothèse où les faits rapportés seraient réels, ce qui semble bien être le cas – les historiens situent entre le 18^e et le 15^e siècles avant notre ère. Elle illustre la nécessité ressentie alors de pratiquer une politique publique de stockage/déstockage³.

¹ En Afrique noire ou au Laos, la discussion avec les chefs de village conduit à la conclusion qu'un stock de deux à trois ans de consommation « normale » au niveau du village est considéré comme l'idéal. En général, cette assertion est complétée par la remarque que ce n'est pas le cas en ce moment.

² Beaucoup, beaucoup plus tard, cette évidence sera théorisée et généralisée à l'ensemble des productions par un auteur pourtant souvent décrit comme un pur « néoclassique », Ronald Coase. Celui-ci remarque que les firmes sont des institutions à l'intérieur desquelles ce n'est pas le marché, mais des structures hiérarchiques qui assurent la coordination des actions des différents travailleurs, et cela, parce que les mécanismes de marché ne sont pas adéquats pour cela.

³ Telle que rapportée par la Bible, l'histoire est d'une surprenante actualité : disgracié par le Pharaon, Joseph

Encore le problème du marché n'est-il pas explicitement mentionné dans l'histoire de Joseph. Il apparaît en pleine lumière avec les cités grecques, en particulier la plus commerçante d'entre elles, Athènes. Les rôles respectifs du public et du privé dans l'économie font alors l'objet de nombreuses discussions, dont on trouve l'écho dans les dialogues de Platon, chez Aristote, ou encore Xénophon. En ce qui concerne les marchés agricoles, la cité d'Athènes au IV^e siècle avant J.C. avait nommé des magistrats dotés de pouvoirs considérables (jusqu'à condamner les spéculateurs à la peine de mort) pour en assurer le fonctionnement⁴. On trouve des institutions analogues dans la Rome antique⁵.

Tout au long du Moyen-Âge, grands et petits souverains sont constamment préoccupés à la fois de disposer de stocks de vivres suffisants, et de moraliser les marchés urbains naissants ou renaissants⁶. Plus tard, au 16^e siècle, le volet « sécurité alimentaire » du programme de Thomas More, dans son *Utopie*, prévoit un stock public de deux ans de consommation, et, en plus, que la production soit constamment supérieure aux besoins, les excédents étant exportés à bas prix⁷.

Tous ces exemples montrent la même chose : alors que la sécurité alimentaire semble *a priori* devoir être avant tout une question individuelle – au maximum, familiale –, alors aussi que le commerce est une institution « naturelle », pratiquée depuis bien avant l'agriculture, et que l'échange à travers le temps et l'espace semble devoir résoudre la question autant que faire se peut, jamais les communautés humaines primitives n'ont songé à se reposer pour l'assurer, ni sur l'intérêt individuel du groupe familial, ni sur l'intérêt bien compris des commerçants facilitateurs d'échange. Presque toujours, sous l'empire de la nécessité, des institutions collectives, non mues par la recherche du profit, ont semblé devoir être chargées de ce soin.

Cependant, à ces époques reculées, les approches du problème étaient exclusivement pragmatiques, visant à résoudre un problème concret à un moment donné, sans élaboration d'une véritable philosophie de l'action, ni recherche des causes profondes des phénomènes observés. C'est seulement au 18^e siècle qu'apparaît la nécessité de comprendre ce qui se passe, et de justifier l'action (ou l'inaction) publique par une analyse en profondeur des causes des phénomènes. C'est aussi à cette époque qu'apparaît le « libéralisme » – l'idée selon laquelle la poursuite égoïste de l'intérêt individuel peut, dans certains cas au moins, conduire au bien de tous à travers l'échange et grâce au fonctionnement du marché.

revient aux affaires en « vendant » son idée de stockage public (dont il est difficile d'imaginer qu'elle ne provient pas de l'incapacité des opérateurs privés à jouer ce rôle de façon satisfaisante). Le succès est tel qu'en période de famine, les peuples voisins demandent à acheter du grain aux Égyptiens. Ceux-ci font si bien qu'ils se trouvent bientôt à la tête de toutes les réserves monétaires de la région. Joseph, alors, crée de la monnaie, sous forme de titres à rembourser... ce qui permet bientôt au Pharaon de revendiquer un droit de « propriété » sur tout le Moyen Orient. On peut interpréter ce passage de la Bible comme un extrait de la propagande du gouvernement égyptien de l'époque maniant « l'arme alimentaire », et visant à justifier l'hégémonie du pays sur ses voisins par son aptitude à gérer la sécurité alimentaire.

⁴ Cf Marein, 2009.

⁵ Le fameux slogan à la mode « *Panem et circences* » tant décrié par l'aristocratie qu'il empêchait de se consacrer entièrement à ses rêves de conquêtes militaires montre bien que le peuple romain ne comptait pas uniquement sur la « main invisible » pour se procurer vivres et distractions.

⁶ On trouvera une foule d'anecdotes, certaines fort plaisantes, sur ce point dans l'« Histoire des peurs alimentaires ».

⁷ « La septième partie de ces marchandises est distribuée aux pauvres du pays où l'on exporte. Le reste est vendu à prix modérés » *L'Utopie*, traduction Victor Stouvenel, éditions Le pot cassé, 1927, p. 97. Il s'agit en quelque sorte de la première mention des « subventions à l'exportation ». Les deux ans de stocks recourent la pratique des chefs de village africain.

Le XVIII^e siècle et la naissance du libéralisme

L'idée du libéralisme trouve son origine chez les philosophes anglais de la « loi naturelle », comme Hobbes ou Locke⁸. En France, elle trouvait un écho chez les critiques de la bureaucratie conçue par Colbert, comme Boisguilbert⁹. Elle fut relayée par les « Physiocrates » des années 1750-90, groupés autour de François Quesnay – par ailleurs initiateur de la première comptabilité nationale moderne. Anne Robert Turgot (le ministre de Louis XVI), le marquis de Mirabeau (le père du Mirabeau de la Révolution) et bien d'autres ont fait partie de cette véritable secte¹⁰, à l'origine du célèbre programme « laisser faire les hommes, laisser passer les marchandises¹¹ ». Elle a été reprise sous une forme qui, contrairement aux idées reçues, était en réalité fortement atténuée par Adam Smith, grâce à qui, pourtant, en dépit des réserves de cet auteur, elle a fait une longue carrière par la suite.

Dans le domaine agricole et alimentaire, qui était à l'époque une question de toute première importance¹², les physiocrates recommandaient de supprimer toutes les institutions de stockage public, contrôle des transports et réglementations diverses qui, au fil des ans, et depuis le Moyen-Âge, faisaient le quotidien des bureaucraties royales et des corporations. Ils en voyaient très clairement les inconvénients – en particulier lorsque des décisions maladroites conduisaient à aggraver les choses au lieu de les améliorer, ce qui, inévitablement, arrivait quelquefois – mais ils en avaient perdu de vue les avantages. Ils comptaient donc sur l'intérêt bien compris des spéculateurs (achetant en période d'abondance, et faisant de ce fait remonter les prix trop bas, vendant en période de disette, ce qui permettait aux prix de ne pas monter trop haut), pour assurer la compensation interannuelle entre bonnes et mauvaises récoltes, ainsi que sur celui des marchands (dont la prospérité reposait sur leur aptitude à acheter là où les récoltes étaient abondantes pour revendre là où elles étaient déficitaires) pour une compensation géographique entre provinces excédentaires et déficitaires.

Ces idées furent combattues par quelques auteurs clairvoyants, en particulier Ferdinand Galiani. Celui-ci (Galiani, 1770) explique que le commerce se développe très naturellement et sans intervention lorsqu'il est possible de produire quelque chose dans un endroit et pas dans un autre (par exemple, de l'huile d'olive en Provence et pas ailleurs) ou s'il est possible de le différencier (ainsi du vin, qui n'est pas le même partout). Mais pour ce qui est des denrées essentielles comme les grains, d'abord, ce que nous appellerions maintenant « l'avantage comparatif » n'existe pas vraiment (« Le

⁸ Cf Schumpeter (1952), p. 115 et suivantes.

⁹ Pierre Le Pesant de *Boisguilbert*, né à Rouen le 17 février 1646 et mort à Rouen le 10 octobre 1714.

¹⁰ Cf Schumpeter (1952), p. 223 : “They were all of them disciples, nay, pupils of Quesnay in the strictest sense... with a fidelity for which there are but two analogues in the whole history of economics : the fidelity of the orthodox Marxists... and the fidelity of the orthodox Keynesians,... each member taking its share in the group propaganda”.

¹¹ Phrase attribuée à Vincent de Gournay par Turgot dans son éloge funèbre. D'autres l'attribuent au marquis d'Argenson, ou encore à un certain marchand Legendre, qui aurait fait cette réponse à Colbert lui demandant de quelle façon il serait possible de l'aider.

¹² Ce qui explique sans doute que les physiocrates aient cherché à propager l'idée – évidemment fausse – selon laquelle toute valeur provenait de l'agriculture. Il est tout à fait exagéré de ne se servir que de cette erreur pour caractériser la doctrine physiocratique, infiniment plus riche. Par ailleurs, même cette idée n'est pas si différente que cela de celle qui est véhiculée par les modernes « modèles calculables d'équilibre général ». Ceux-ci sont basés sur l'hypothèse selon laquelle tout revenu net provient nécessairement de la rente associée à la rareté d'un facteur fixe : à l'époque, le seul facteur fixe et rare était bien la terre, de sorte que l'idée selon laquelle tous les revenus provenaient *in fine* de la rente foncière – comme cela apparaît dans le « tableau économique » de Quesnay – n'était pas aussi dépourvue de sens qu'on pourrait le croire.

bled vient partout. Aucun royaume de l'Europe n'en est privé », cependant que tous les blés se ressemblent (« Voyez en cela la différence immense qui se trouve entre le bled et le vin.... Pontac, le clos de Vougeaux, la Romanée¹³ : voilà les vins cardinaux de ce sacré collège... Mais trouvez vous... un bled qu'on vous demande avec instance et qu'on paye dix fois, vingt fois plus qu'un autre bled ? »). Le profit dans le commerce du blé ne peut résulter que de l'exploitation de situations particulières temporaires, comme une mauvaise récolte ici, ou une récolte exceptionnelle là. Mais il est très difficile et très risqué de le faire, du fait des délais de production et de transport. Ceci impose des prises de risque que seuls sont à même de supporter des banquiers dotés d'un pouvoir de monopole¹⁴.

On trouve dans ce livre de Galiani presque toutes les idées qui seront développées plus tard – les délais de production et de transport, le risque, etc. – sur les raisons de ne pas abandonner au seul marché le soin de réguler l'offre et la demande de produits alimentaires. Mais il ne fut pas entendu. Bien au contraire, à la fin du règne de Louis XV et au début de celui de Louis XVI, l'administration française s'engage sur le chemin des réformes et de la libéralisation du commerce extérieur. Les choses ne marchent pas comme prévu : loin de faire baisser le prix des grains, le commerce extérieur le fait monter. On revient en arrière, puis on repart en avant¹⁵. Le 13 septembre 1774, Turgot, devenu contrôleur général des finances (en fait, premier ministre) du jeune roi Louis XVI – alors très populaire – libéralise totalement le commerce des grains en France. En mai 1775, la crainte de la famine fait se révolter la population parisienne, conduisant à la « guerre des farines » – un épisode annonciateur de la Révolution – qui ébranle son crédit et l'oblige à renoncer à la libéralisation ...

En France, les réflexions sur le libéralisme agricole s'arrêtent alors là pour assez longtemps, les guerres de la Révolution et de l'Empire laissant la question aux mains de militaires plutôt portés sur l'administration directe¹⁶. La question refait surface avec la Restauration : les aristocrates émigrés qui reprennent possession de leurs terres en sont restés aux idées de Quesnay. De plus, ils sont persuadés de leur capacité à nourrir l'Europe, cependant que le blocus continental a laissé un mauvais souvenir : ils réclament donc le libéralisme le plus total. Prudent, Louis XVIII résiste aux « ultras ». Il opte pour le libéralisme à l'intérieur, mais, aux frontières, à partir d'une vieille idée de Galiani, il institue un système de droits de douane variable, « l'échelle mobile », qui durera jusqu'à Napoléon III.

Le XIX^e siècle : la forme canonique des théories libérales, et les difficultés de les appliquer

Le 18^e siècle se conclut donc sur un échec relatif des conséquences pratiques des théories libérales en ce qui concerne les « subsistances », et par une sorte de victoire posthume des analyses de Galiani, fondées sur l'observation de ce qu'on appellera plus tard les « défaillances du marché ». Au début du 19^e siècle, cependant, à la suite de réflexions qui se développent principalement en Angleterre, la question du libéralisme reparaît sous un nouveau jour. Les conclusions pratiques sont

¹³ Ce sont les orthographes de Galiani lui-même.

¹⁴ « les fautes et par conséquent les pertes se multiplient. Il faut alors s'assurer d'un grand profit pour les compenser. Voilà pourquoi toutes les fois qu'il s'agit de bleds, on entend parler de monopole ».

¹⁵ Cf Vivier (2002), et Charles (2002).

¹⁶ Voici par exemple une lettre de Napoléon à Cambacères de Varsovie le 8 janvier 1807 : « Mon Cousin, je reçois vos courriers du 25 et du 26 décembre. Il me semble que ce qu'il y a de plus prudent à faire est, lorsqu'il y aura moins d'inquiétudes pour les subsistances, d'empêcher la sortie des blés de France..... Occupez-vous de cela sérieusement... ».

les mêmes que celles des physiocrates, mais la justification est beaucoup plus rigoureuse. Surtout, le problème n'est plus le même : au 18^e siècle, il était celui de l'approvisionnement régulier des villes par des campagnes relativement voisines, où les produits de base étaient toujours obtenus à partir des mêmes techniques et dans des conditions semblables. Avec les progrès des transports d'une part, la mise en valeur de « terres vierges » (comme la grande plaine américaine) d'autre part, se posait la question de savoir s'il valait mieux continuer à tout produire en Europe, ou s'il n'était pas préférable de compter sur des terres lointaines plus fertiles pour assurer une production plus efficace.

Au point de départ de ces nouvelles réflexions se trouve le livre d'Adam Smith, *La Richesse des nations*, dans lequel cet auteur reprenait sous une forme définitive l'essentiel des thèses physiocratiques¹⁷. Les idées de Smith étaient alors loin de faire l'objet d'un consensus dans une Angleterre à l'époque fort peu libérale¹⁸, en particulier en matière agricole. Les discussions sur l'opportunité de la libéralisation conduisent à approfondir les idées de Smith. Ainsi, Ricardo démontre-t-il (à partir de la fameuse parabole sur le drap anglais et le vin portugais) que l'échange peut être bénéfique pour les deux parties, et cela, même dans l'hypothèse où l'un des coéchangistes est capable de produire chacun des deux produits échangés à moindre coût que l'autre. John Stuart Mill complète le modèle de Ricardo en montrant que les courbes d'offre et de demande – si elles sont bien orientées – conduisent à un équilibre unique.

Toutes ces théories représentent un gigantesque pas en avant dans l'édification d'une véritable science économique, dotée d'une capacité d'analyse dépassant la perception immédiate. Cela ne veut pas dire qu'elles soient sans reproche. Sans rentrer dans les détails, il suffit de remarquer pour le comprendre qu'elles sont délibérément statiques, ignorant les phénomènes liés à l'accumulation du capital, aux erreurs de prévision, et à la répartition des revenus, en même temps qu'elles reposent sur des hypothèses plus ou moins arbitraires sur la fixité des facteurs ou la forme des courbes d'offre et de demande. C'est pourquoi Schumpeter (1952, p. 615) conclut à leur propos qu'elles sont insuffisantes pour justifier le libéralisme, et que « *above all, they do not prove free trade* ».

Mais il n'y a pas que cela : elles supposent aussi que le marché fonctionne bien. Or on a vu que le mauvais fonctionnement du marché était justement le cœur de l'objection de Galiani à l'encontre du libéralisme agricole. De façon surprenante¹⁹, cette objection est oubliée à l'époque. La seule voix discordante de ce point de vue est celle de Malthus, qui se place dans une vision à long terme – pour le moins dérangeante – du problème des famines : celles-ci, à ses yeux, sont la simple conséquence du caractère exponentiel de la croissance démographique, que, du fait de la « loi des rendements décroissants », la production alimentaire ne peut suivre lorsque la surface cultivée est limitée. Dans

¹⁷ Pas toutes, cependant, et pas d'une façon aussi radicale (cf. Schumpeter, 1952). Par ailleurs, Smith avait vis-à-vis de ces conclusions des réserves d'ordre éthique, exposées dans sa *Théorie des sentiments moraux*. Sur ce point, voir Sen (2009).

¹⁸ Si, à la différence de la France d'Ancien Régime, la circulation des marchandises est permise à l'intérieur du pays, avec l'extérieur, les échanges sont toujours soumis aux « Corn Laws » considérablement perfectionnées depuis Cromwell, ainsi qu'au « Navigation Act » qui, comme dans l'Athènes antique, interdit le déchargement d'un navire étranger dans un port national. Plus grave encore, l'acte de navigation impose un passage par la métropole (et le paiement des droits qui s'y rattachent) à toute marchandise en provenance d'un pays étranger à destination d'une colonie anglaise – disposition qui fut la cause immédiate de la guerre d'indépendance américaine.

¹⁹ Peut-être due au fait que les discussions se déroulaient dans un contexte de marché fortement régulé, qui empêchait l'observation des conséquences pratiques de la dérégulation.

ces conditions, dans une économie de marché, le décès par inanition des consommateurs en excédent constitue la seule solution pour rétablir l'égalité entre l'offre et la demande. Malthus en concluait la nécessité du contrôle des naissances. Marx, un peu plus tard, (et comme l'envisageait déjà Thomas More) proposera de supprimer le marché.

Il est curieux qu'aucun de ces auteurs n'ait songé à traiter l'agriculture différemment des autres activités économiques, comme le proposait explicitement Galiani. C'est sans doute leur faiblesse d'avoir ignoré, dans leur souci d'élaborer des théories générales, que les spécificités de tel ou tel secteur peuvent les rendre valides ici et non là. Dans le domaine agricole, leurs théories furent cependant assez puissantes pour inciter la Grande-Bretagne à abolir les Corn Laws en 1846, après des débats très vifs, où, curieusement, les opposants ne cherchèrent pas à réfuter Ricardo ou Mill, mais utilisèrent plutôt des arguments de basse politique²⁰. En tout cas, l'idée dominante alors était que le commerce permettait de profiter des grands espaces coloniaux pour assurer une alimentation régulière à bon marché.

C'est d'Allemagne – en fait des États-Unis – que vient la contradiction par Friedrich List²¹, dans les années 1840. C'est une contradiction très partielle : d'abord, List ne discute pas le bien-fondé des analyses de Smith et de Ricardo, mais remarque justement qu'elles sont statiques. Or le développement est un phénomène dynamique, au cours duquel des industries doivent naître à partir de rien. Au début du processus, les entreprises étrangères produisent toujours à un coût moindre que l'industrie locale naissante, et, de ce fait, inexpérimentée. Si l'on veut que cette dernière se développe et devienne compétitive à la longue, il faut donc la protéger au moins pour un temps. Mais en second lieu, il faut aussi remarquer que le raisonnement ne s'applique qu'à l'industrie : List explique qu'il n'en est pas de même en agriculture (qui de toute façon n'est jamais « naissante »), parce que la compétitivité repose sur la main-d'œuvre bon marché, laquelle dépend à son tour de la nourriture à prix bas. Il est donc, comme les libéraux, persuadé que l'Europe surpeuplée doit importer son alimentation des grands espaces américains, australiens ou asiatiques. Ainsi, prend-il le contre-pied de Galiani, qui voulait libéraliser le commerce à l'exception du commerce des aliments de base. Du moins sont-ils d'accord sur l'idée d'adapter la mise en œuvre des principes au cas particulier de chaque secteur d'activité²².

Quoique son analyse correspondît assez exactement à ce qui se passait aux États-Unis, qui se développaient à l'abri de barrières protectionnistes très élevées dirigées contre l'industrie anglaise, List n'eut pas de succès immédiat en Europe²³. Tout au contraire, le libéralisme industriel triompha en France sous Napoléon III, tandis que le « Zollverein²⁴ » peinait à s'installer en Allemagne. Et bien

²⁰ Par exemple, dans le débat à la Chambre des communes le 15 mai 1846, Disraeli explique sans beaucoup de finesse que cette mesure sera catastrophique pour les pauvres, parce qu'elle va ruiner les propriétaires fonciers, et que ceux-ci sont les seuls à secourir les pauvres ...

²¹ List (1789-1846), Allemand d'origine, émigra en France (un de ses fils fut tué en Algérie pendant la conquête) puis aux USA. Il revint en Europe comme consul des États-Unis à Hambourg. Voir sa biographie dans la préface par Emmanuel Todt de la traduction en français de son livre *Das nationale System der politischen Ökonomie* (List, 1841).

²² On retrouve la même idée chez Jean-Baptiste Say, pourtant l'un des piliers du libéralisme français au 19^e siècle. Dans son *Cours d'économie politique pratique* publié en 1829 (volume IV " De l'inégalité des récoltes"), il explique que ni le stockage privé ni les transports à longue distance ne sont réalisables dans le cas des produits alimentaires de base, de sorte qu'il faut une organisation publique pour assurer la sécurité alimentaire. Il propose de le faire au niveau de la commune, sous la responsabilité des maires.

²³ Il se suicida par désespoir que ses thèses ne soient pas prises au sérieux.

²⁴ L'union douanière allemande, entre des états alors indépendants, qui préfigure l'union politique réalisée par

sûr, le libéralisme agricole était à la mode. Cela n'alla pas sans soubresauts. Il y eut plusieurs alertes à la famine²⁵. Cependant, comme le remarque Sigault (2002), en France, si le volume global des importations et des exportations alimentaires augmente au cours du Second Empire, le solde est à peu près équilibré dans le long terme. Ceci confirme les thèses libre-échangistes, qui prévoient ce résultat.

La situation change après 1870, parce que les thèses de List se diffusent chez les responsables de l'industrie (que le développement américain achève de convaincre), tandis que, sur le plan agricole, les importations en provenance de Russie mais surtout d'Amérique se mettent à croître de façon vertigineuse, entraînant un effondrement des prix²⁶. D'une certaine façon, c'était bien ce qui était recherché pour avoir « du pain bon marché ». Mais on se rend compte alors que les bas prix agricoles conduisent à la misère dans les campagnes, qui ne peuvent plus fournir de débouchés à l'industrie ... on est dans ce qui sera appelé plus tard une spirale déflationniste, dont Marx fait des gorges chaudes, avec l'idée que le Capitalisme va de crises en crises.

En France, ces événements conduisent en 1892 au « tarif Méline », fortement protectionniste²⁷. Les autres pays européens suivent une trajectoire analogue. Les prix agricoles remontent un peu, mais l'Europe (hors Russie) est toujours globalement déficitaire en produits de base, avec une forte augmentation des importations correspondantes – cette fois, en contradiction avec les prédictions des libéraux. Ceux-ci, du reste, accuseront le protectionnisme de concourir au « retard » de l'agriculture européenne et spécialement française, en abritant de façon abusive des paysans routiniers et inefficaces. Cependant, si l'on examine l'évolution des rendements en blé de cette période, et quoiqu'ils soient fortement fluctuants, il semble bien qu'ils augmentent plus de 1892 à 1914 que de 1860 à 1892 (Sigault, 2002).

On voit ainsi, tout au long du 19^e siècle, alterner les périodes de libéralisme et de protectionnisme, les premières au nom de l'efficacité supposée du « laissez faire les hommes, laissez passer les marchandises », les secondes pour parer aux désastres entraînés par les premières. Au cours de ces périodes, cependant, le corpus théorique ne change pas beaucoup, les libéraux campant sur les analyses de Ricardo, les protectionnistes sur le bon sens pragmatique, le tout de façon très globale, sans presque jamais mentionner les particularités du secteur agricole. En particulier, l'idée que les fluctuations de prix – que chacun déplore – ne proviennent que des fluctuations de récoltes, elles-mêmes dues aux intempéries, n'est jamais remise en cause. C'est une régression par rapport aux analyses de Galvani, dont le pragmatisme était fondé sur une observation beaucoup plus fine de la réalité.

Une exception, sans doute, doit être faite pour le sucre (Ballinger, 1975) : ce produit a toujours été politiquement sensible. Avant la Révolution française, il était obtenu dans « les colonies ». C'était un produit « de luxe », et, à ce titre, soumis à de fortes taxes pour alimenter les finances publiques²⁸.

Bismarck en 1870. Elle servira plus tard de modèle pour la construction européenne.

²⁵ En 1856, l'empereur envoya à grand fracas un aviso à vapeur dans le détroit de Gibraltar pour y remorquer des cargos à voile chargés de blé d'Ukraine à destination de Rouen, et immobilisés là par les vents d'ouest...

²⁶ Sigault (2002) remarque à ce propos que la montée en puissance de l'agriculture américaine est certes due à l'existence de « terres vierges », mais bien plus encore à l'accumulation du capital dans ce pays, avec le développement du machinisme et des infrastructures comme les lignes de chemin de fer. Et tout ceci se fait à l'abri du protectionnisme !

²⁷ En dépit du fait que Méline lui-même ait été philosophiquement un libéral.

²⁸ En France, depuis au moins Colbert, ailleurs tout autant, à des dates variées.

Cela conduisit les États à en encourager la consommation pour augmenter les recettes²⁹. Au moment des guerres de la Révolution, le commerce avec les colonies dut cesser en Europe continentale, ce qui conduisit Napoléon, pour soutenir le moral de ses sujets, à développer la betterave en Europe, ce qu'il fit à l'aide de subventions (octroi de terres) pour la culture, et d'un intense effort de recherche (5 millions de francs en 1811). Bientôt la production dépassa les besoins, et toutes les nations européennes accordèrent des subventions aux exportations sur le modèle initié à l'origine par Colbert. En 1901, un congrès européen décida de supprimer ce dispositif qui entraînait une guerre commerciale absurde : ce fut le premier « accord de produit », salué par Taussig (1903) comme « la fin des subventions ». Cet accord ne devait pas durer très longtemps, et, après de nombreuses péripéties, il fut remplacé en 1931 par un nouvel accord basé sur des quotas.

La Première Guerre mondiale conduisit évidemment à un renforcement du dirigisme économique, spécialement en agriculture, pour faire face aux nouvelles conditions imposées par l'état de guerre. L'après-guerre, assez naturellement, entraîne une réaction libérale, puisque la paix revenue, tout peut reprendre comme avant. C'était compter sans la crise économique de 1929, qui conduisit à son tour à une profonde révision des théories économiques.

La crise de 1929 et ses conséquences

Les causes de la crise de 1929 sont nombreuses. Le secteur agricole, cependant, n'y est pas étranger : les prix élevés obtenus au cours de la Première Guerre mondiale avaient encouragé les agriculteurs à augmenter leurs capacités de production, et à s'endetter pour cela. Les banques avaient pris des sûretés sur les terres. Vers 1927, une baisse relativement légère des prix rendit problématiques beaucoup de remboursements. Les banques saisirent les terres, et se trouvèrent bientôt à la tête d'un patrimoine foncier qu'il était impossible de revendre dans les nouvelles conditions de prix. Ce phénomène joua un rôle certain dans l'effondrement du système entre la fin 1929 et 1933, année de la prise de fonction de Franklin D. Roosevelt.

Ce dernier était loin d'être très au fait des théories économiques³⁰, mais il bénéficiait d'un entourage à la fois érudit et ouvert aux idées nouvelles, en particulier pour ce qui concerne l'agriculture, avec Henry Wallace³¹ et Rexford Tugwell³². Comme les autres membres de l'entourage de Roosevelt,

²⁹ Colbert fut ainsi l'inventeur des subventions aux exportations, accordées au sucre raffiné, qui n'exigeait qu'une faible fraction des taxes perçues sur le sucre brut.

³⁰ Cf l'anecdote rapportée par Galbraith (1977) : beaucoup des collaborateurs de Roosevelt, parce que l'Europe était à la mode à l'époque dans les classes dirigeantes américaines, avaient fait leurs études à Cambridge, et suivi les cours de Keynes. Ils comptaient appliquer ses enseignements et jugèrent utile un jour d'inviter le Maître à rencontrer le Président. Le résultat de l'entrevue fut catastrophique : en sortant, Keynes s'écria « je suis abasourdi. Jamais je n'aurais cru qu'un président des États-Unis puisse être aussi ignare en économie », cependant que Roosevelt demanda « pourquoi m'avez-vous amené ce type ? C'est une espèce de mathématicien, en tout cas, pas un économiste ! ».

³¹ Henry A. Wallace (1888-1965), ancien élève de l'Iowa State University, généticien (il joua un rôle dans la mise au point des techniques d'hybridation du maïs), fils d'un ancien ministre de l'agriculture du président Harding, journaliste dans l'Iowa ; il était rentré en politique comme républicain, ce qui ne déplaisait pas au candidat Roosevelt, qui voulait faire preuve d'ouverture dans la composition de son entourage. Il fut nommé ministre de l'agriculture au cours du premier mandat de Roosevelt, puis vice-président au cours du second. Harry Truman lui fut préféré comme vice-président pour le troisième mandat, à cause de ses sympathies « socialistes ».

³² Né en 1891, mort en 1979, il fut professeur à l'American University in Paris, puis à Columbia à New York. C'est là qu'il fut recruté par l'entourage de Roosevelt pour s'occuper d'agriculture. Il a encore la réputation d'un « socialiste », entre autres choses pour avoir visité l'Union soviétique en 1925. Il fut sous-secrétaire d'état à l'agriculture en 1934, mais se brouilla avec Henry Wallace. Après différentes responsabilités administratives, il termina sa carrière comme gouverneur de Porto-Rico.

Wallace et Tugwell étaient persuadés que « le marché libre d'Adam Smith avait disparu pour toujours » (Leuchtenburg, 1963, p. 34)³³. En cela, leurs conclusions rejoignaient celles de nombre d'économistes américains, en dépit de la suspicion que ces derniers entretenaient à l'égard de toute forme de socialisme³⁴. C'est pourquoi les deux compères élaborèrent pour le secteur agricole américain un plan basé sur un système de prix garantis pour des quantités limitées (Tugwell, 1935). Il figurait dans le programme électoral de Roosevelt, mais ne fut malheureusement jamais appliqué, remplacé par une gestion incitative de l'offre plus ou moins complète et plus ou moins cohérente. Cela conduisit aux surplus que l'on connut après la Seconde Guerre mondiale, surplus que Colin Clark (1962) identifiera comme le talon d'Achille de la PAC. Ils étaient en vérité celui de toutes les politiques agricoles mises en place à la suite de la crise de 1929.

Tout ceci, cependant, restait encore du domaine du pragmatisme. S'il s'agissait bien en effet de politiques complètement nouvelles, aucune nouvelle théorie économique – sinon l'observation que le marché ne fonctionnait pas – n'y était formellement associée. En particulier, la raison pour laquelle le marché ne fonctionnait pas restait mystérieuse. Avec la théorie du « Cobweb », le nom de Mordecai Ezekiel³⁵ est associé à l'élucidation de ce mystère.

Le « cobweb » est un modèle économique élémentaire : à un moment donné, les producteurs observent un prix, disons, par exemple, plutôt bas. Ils croient que ce prix reflète les conditions du marché, et qu'il va durer. Ils en déduisent que l'offre doit être faible et mettent en route la production de la quantité correspondante. Cependant, il s'écoule un délai entre le moment où la production est décidée et celui où elle arrive sur le marché (ainsi, le blé est-il semé en automne et récolté seulement l'été suivant). Lorsque le marché peut observer que la quantité produite est faible, les prix montent. Les producteurs, alors, observant des prix élevés, en déduisent qu'il faut produire « beaucoup »... mais lorsque cette nouvelle production arrive à son tour sur le marché, les prix s'effondrent... et ainsi de suite. Ceci se traduit facilement en trois équations « récursives » permettant de décrire la suite des productions et des prix dans le temps à partir des courbes d'offre et de demande. On en tire aussi un diagramme, qui ressemble à la toile des araignées de la famille des épeires, appelées « cob » en anglais, d'où le nom de « cobweb » donné à ce modèle.

Un tel modèle engendre des chroniques de prix et de quantités qui fluctuent, avec des alternatives de « hauts » et de « bas ». Ces fluctuations peuvent prendre trois formes. Le système peut être « convergent » : les oscillations s'amortissent au fil du temps, comme celles d'un pendule soumis à des forces de frottement. Il peut être « périodique », comme celles d'un pendule sans frottement. Il peut enfin être « divergent » : l'amplitude des oscillations croît de façon exponentielle avec le temps. Ce qui détermine la réalisation de l'un ou de l'autre de ces régimes, dans l'hypothèse (simpliste) de courbes d'offre et de demande « linéaires » (en forme de droites), c'est le rapport des pentes de ces droites : avec une offre quelconque, une demande plus « élastique » que l'offre (un changement de prix donné entraîne un déplacement de la demande plus que proportionnel à la variation de l'offre)

³³ Cf Tugwell (1957, p. 213) : « Le lapin est sorti du chapeau. Il n'y a pas de main invisible. Il n'y en a jamais eu » ; ou encore : Tugwell (1935, p. 215) : « Il nous faut maintenant construire ce guide réel et visible, cette main en mesure d'effectuer le travail à la place de l'agence mythique et non existante qui n'en a jamais été capable ».

³⁴ Synonyme d'économie dirigée. Cf Simpson (1933) : « nous avons atteint un tel état de dépression, où nous souffrons non seulement du gel des actifs, mais de celui de la machinerie tout entière, que je me dois de poser la question de savoir si nous ne devrions pas mettre en œuvre une sorte de « socialisme d'urgence », par lequel le gouvernement pourrait prendre en main des usines ou des établissements industriels ». Aussi bien, le mot socialisme est-il assez rarement employé dans les débats. On préfère parler de « planification ».

³⁵ 1899-1974 ; il participa à la rédaction du premier AAA (Agricultural Adjustment Act) de Roosevelt en 1933 avec Tugwell et Wallace. Il fut par la suite l'un des fondateurs de la FAO (dont il dirigea la division de l'analyse économique) avant de devenir directeur de l'USAID (l'agence des États-Unis pour le développement).

donnera un cobweb convergent. Avec une demande moins élastique que l'offre, le cobweb est divergent. Il est périodique avec une demande exactement aussi élastique que l'offre.

Ce dernier cas est exclu en pratique : on ne voit pas pour quelle raison l'élasticité de l'offre par rapport au prix serait la même que celle de la demande. En revanche, la demande « élastique » correspond au cas des produits « de luxe » (une baisse de 1% des prix des téléphones portables produira un accroissement de plus de 1% de la demande), tandis que l'alimentation dans son ensemble a certainement une élasticité de demande très faible, parce que les consommateurs y sacrifieront certainement toute autre dépense en cas de prix élevé, et n'augmenteront pas beaucoup leur consommation en cas de prix bas. Il faut donc que les prix alimentaires soient « divergents ».

Bien évidemment, cette dernière conclusion est absurde : des oscillations divergentes des prix et des quantités conduiraient bientôt à des quantités ou des prix négatifs, et cela est impossible. Aussi, un des soucis d'Ezekiel dans son célèbre article³⁶ sur la question (Ezekiel 1938) est-il de trouver des raisons plausibles – en fait, des « courbures » des courbes d'offre et de demande – susceptibles d'empêcher un tel résultat. De ce point de vue, il est peu convaincant, parce que ses additions au cobweb original conduisent en général à des régimes périodiques : or en économie, un régime périodique pour des prix est exclu, parce que dans une telle hypothèse, il se trouverait nécessairement quelqu'un pour détecter l'existence d'un cycle et chercher à en profiter en achetant lorsque le prix est bas pour revendre quand il est haut. Ce faisant, cet opérateur supprimerait la périodicité. Il n'en demeure pas moins que cet article est le point de départ d'une théorie des fluctuations de prix alimentaires (et seulement de ceux-là) extrêmement féconde.

La leçon essentielle de l'analyse d'Ezekiel est que sur les marchés agricoles (et plus généralement, les marchés de matières premières à demande rigide), le point d'équilibre du marché est dynamiquement instable : comme dans le cas de l'équilibre d'une bille posée sur la pointe d'un crayon, toute déviation, même minime, du système par rapport à sa position d'équilibre le pousse à s'en éloigner encore plus. De la sorte, tous les raisonnements qui concluent au caractère « optimal » de l'équilibre se trouvent pris en défaut, puisque, justement, l'équilibre ne peut jamais être maintenu de façon durable. Plus grave encore, ce phénomène s'étend à toute l'économie. En substituant une pluralité de solutions possibles à un équilibre général unique, il explique la persistance du chômage et conduit à un grand scepticisme sur le caractère optimal des équilibres de marché en général³⁷.

Ezekiel va donc beaucoup plus loin que le seul cas de l'agriculture. Du reste, il s'insérait dans un mouvement général de critique sur la théorie de l'équilibre général. Après la Seconde Guerre mondiale, celui-ci déboucha sur les travaux de Arrow et Debreu, conduisant à la conclusion que les conditions mathématiques qui sont nécessaires à la validité des idées classiques (et physiocratiques) en la matière n'ont aucune chance d'être réunies dans la réalité³⁸. Il n'a cependant eu que très peu d'influence sur les économistes généraux. En revanche, il a longtemps été décrit par les économistes de l'agriculture comme l'homme qui justifiait l'exception agricole du fait de la rigidité de la demande et de ses conséquences sur la stabilité des marchés. Cependant, même chez les économistes de l'agriculture, la partie la plus importante de son message – les causes « endogènes » des fluctuations de prix – est passée inaperçue jusqu'à une date très récente, comme on va le voir.

³⁶ Contrairement à une idée reçue, Ezekiel n'est pas l'auteur du modèle en question, ni même du nom qui lui est donné, dû à Kaldor. Mais ces pionniers (auxquels il rend hommage) n'avaient pas vu les conséquences de leurs analyses.

³⁷ Ce point, de la plus haute importance, ne sera pas traité ici : voir Sapir (2005). Sur le problème de la multiplicité des solutions en équilibre général, voir Chichilninsky et Wu, (2006).

³⁸ Voir en particulier Debreu (1959). Debreu a souvent été présenté comme un apôtre du libéralisme, en particulier par les marxistes, très peu préparés à recevoir son message. La réalité est beaucoup plus nuancée.

Le dirigisme agricole après la Seconde Guerre mondiale, et sa contestation par les sociologues du « farm problem »

A la différence de ce qui s'était passé après la Première Guerre mondiale, la fin de la Seconde ne coïncide pas avec un regain du libéralisme, en particulier en agriculture. Partout se mettent en place des systèmes de prix garantis, de subventions aux intrants ou aux exportations, de taxation des importations, etc. Les analyses de Tugwell et d'Ezekiel y sont pour quelque chose, ainsi (et surtout) que la montée du marxisme, alors considéré comme une alternative possible au capitalisme par un grand nombre d'intellectuels. En même temps se développent la théorie de l'évaluation des politiques publiques et « l'analyse coût/bénéfice »³⁹, évidemment nécessaires à partir du moment où on ne fait plus confiance au marché.

En économie de l'agriculture, dans cet ordre d'idées, se développe alors une série de publications (par exemple : Waugh, 1944 ; Massell, 1969) sur les coûts des fluctuations. Le principe est de comparer le manque à gagner (ou l'accroissement de bénéfice) du producteur avec les changements de la « rente » du consommateur (la différence entre le prix qu'il a effectivement payé et celui qu'il aurait accepté de payer pour cette quantité). Le résultat est, en général, que les « gagnants » sont plutôt les producteurs que les consommateurs⁴⁰, cependant que, les gains des gagnants étant toujours inférieurs aux pertes des perdants, les fluctuations ont un coût social élevé, justifiant des politiques visant à les faire disparaître, au besoin en prélevant une partie des gains des gagnants pour les redistribuer aux perdants. Récemment, ces études ont fait l'objet de nouveaux travaux, qui, en vérité, n'apportent pas grand-chose par rapport à ceux des pionniers qui viennent d'être cités⁴¹.

Le problème est alors de savoir comment faire pour résorber ces fluctuations si coûteuses. En ce qui concerne le marché international, puisque le problème provient de la mauvaise information des producteurs et de leurs erreurs d'anticipation, l'idée la plus naturelle est évidemment de coordonner tout cela par une certaine « planification ». C'est le sens des « accords par produits » qui vont être à la mode dans les années 50 et 60 : on se répartit le marché entre états, et, à l'intérieur de chaque état, on met en place des politiques ad hoc pour éviter de s'écarter trop du plan. Malheureusement, les accords par produits échouent, parce qu'il se trouve toujours un « passager clandestin » – un état non signataire de l'accord parce que, au moment où l'accord a été conclu, il ne produisait pas encore le produit dont celui-ci était l'objet – pour profiter de la situation, produire largement au-delà des besoins, et faire s'effondrer les cours.

Au niveau des politiques intérieures de chaque état, les leviers sur lesquels agir pour régulariser les prix intérieurs sont légion, que ce soit les subventions aux intrants pour augmenter la production, les politiques de stockage/déstockage, ou les subventions aux exportations pour résorber les excédents. Ces politiques, à l'époque, sont peu coûteuses, du fait que le problème est encore plus celui de résorber la pénurie que celui de maîtriser la production. Par exemple, dans l'Union européenne naissante, fortement importatrice, les droits de douane variables qui garantissent un prix stable et unique aux agriculteurs nationaux contribuent à alimenter le budget (au détriment du consommateur, mais celui-ci doit s'estimer heureux d'avoir des prix stables). Le problème change d'aspect lorsque, plus tard, il faut admettre que des prix stables conduisent de façon presque

³⁹ Les ouvrages phares en la matière sont les « guides de l'évaluation des projets » de l'UNIDO (Dasgupta, Sen et Marglin, 1972) et de l'OCDE (Little et Mirrlees, 1974).

⁴⁰ Cela dépend des pentes relatives des courbes d'offre et de demande, ainsi que des hypothèses faites sur la capacité des producteurs à s'adapter à une nouvelle situation, et dans quel délai : voir sur ce point le modèle développé par Oi (1961) qui, en supposant que les producteurs s'adaptent immédiatement au nouveau prix, arrive à la conclusion que ce sont les consommateurs les gagnants.

⁴¹ Voir cependant Timmer (2000), Byerlee et al. (2006), (Myer, 2006).

inévitables à la surproduction : alors, d'un côté, les dépenses budgétaires augmentent, et de l'autre, le public a de la difficulté à comprendre les raisons pour lesquelles on donne de l'argent aux agriculteurs pour produire des denrées inutiles.

Cette situation a donné naissance à des théories plus sociologiques que économiques, basées sur l'étude du fonctionnement des « lobbies » ou « groupes de pression » par divers auteurs, en particulier Olson (1965). Celui-ci avait pris l'exemple de l'action de certaines organisations agricoles américaines pour illustrer la façon dont les groupes de pression parvenaient à obtenir des avantages indus. Son analyse fut reprise et généralisée par différents auteurs, dont la pensée est résumée dans un fameux article de Gardner (1992). Celui-ci défendait l'idée selon laquelle les agriculteurs en général étaient des lobbyistes supérieurement organisés, qui avaient réussi à extorquer des avantages extravagants à leurs concitoyens. Il n'envisageait pas de leur retirer le fruit de leur hold up, mais seulement de les empêcher de continuer à l'accroître. Pour cela, il était indispensable de laisser au marché le soin d'équilibrer l'offre et la demande, en ne donnant aux agriculteurs que des compensations fixes, liées aux droits qu'ils avaient acquis historiquement. Complétées par l'idée de Josling (Mc Calla et Josling, 1985) selon laquelle il est possible de soutenir les revenus sans affecter les marchés, ces idées formèrent le support intellectuel des réformes conduisant aux paiements découplés.

A côté de cela, d'autres études, fondées sur les « modèles calculables d'équilibre général », recommandaient aussi la libéralisation. Les modèles calculables d'équilibre général, eux-mêmes, venaient des travaux de Léon Walras⁴² au 19^e siècle. Le « modèle de Walras » était alors conceptuellement au point, mais on ne pouvait en avoir de solution numérique, faute de moyens de calcul. Avec le développement du calcul électronique, il devint possible d'y arriver, dès lors qu'on disposait des données nécessaires. Thomas Hertel est l'un des premiers à avoir réussi l'exploit de collecter de façon homogène de telles données dans le cadre de son projet GTAP⁴³. Comme le prévoyaient les théorèmes établis par Walras, les études numériques de Hertel et de ses émules donnaient à penser que la libéralisation, en permettant l'exploitation des avantages comparatifs, était susceptible d'augmenter le revenu mondial de façon significative. Ce point fut également influent dans la promotion de l'idée de libéralisation.

Certains auteurs étaient bien conscients du fait que le retour au libéralisme pouvait entraîner le retour des fluctuations de prix qui avaient été la plaie des marchés au 19^e siècle et au début du 20^e. Mais sur ce point, ils étaient optimistes, parce que, avec le développement des outils informatiques, il était au moins théoriquement possible de mettre en place une foule de systèmes de partage ou d'échange de risque capables de laisser à chaque opérateur la liberté de choisir exactement le degré d'exposition au risque qu'il pouvait souhaiter pour se ménager des possibilités de profit. C'était les marchés à terme, et tous ces produits financiers⁴⁴ qui, en effet, permettent à quiconque est ou sera dans un avenir proche propriétaire d'un lot de matière première de le vendre à un prix donné à une date donnée. De telles transactions existent depuis la nuit des temps. Mais le fait nouveau est qu'elles sont maintenant possibles sur des marchés organisés, où le risque de défaillance de la partie perdante est quasi nul. Combinés à des assurances récoltes pour garantir les risques physiques de pertes de rendement, ces produits financiers semblent capables de garantir les revenus des

⁴² Léon Walras (1834-1910), salué par Schumpeter comme sans doute « le plus grand des économistes », fut repoussé par l'université française et trouva asile à Lausanne. Il est sans doute le premier à avoir eu une vision complètement mathématique de l'équilibre général.

⁴³ Global trade analysis project : cf Hertel, (1999).

⁴⁴ Les publications sur ce thème sont extrêmement nombreuses. Une très bonne synthèse est celle de Williams (2001), qui montre du reste que contrairement aux idées reçues, les marchés à terme n'ont jamais servi à s'assurer contre les baisses de prix.

agriculteurs aussi bien que tous les mécanismes étatiques mis en place au cours de la période précédente. Dans la mesure où la garantie du revenu des agriculteurs était le seul motif des politiques agricoles, le problème semblait résolu par ces instruments privés, sans nécessiter aucune intervention des administrations.

Enfin, parallèlement à cela, se développaient des controverses semblables en ce qui concerne les pays en voie de développement. Ceux-ci, au 19^e siècle, avaient été colonisés (ou quasi colonisés, comme la Chine ou la Thaïlande) entre autres raisons parce qu'ils avaient de la terre en abondance, et que cela semblait nécessaire à la sécurité alimentaire des métropoles à l'époque du pacte colonial. Mais dès les années 1960, la croissance démographique qui s'y développait tendait à inverser la nature du problème : beaucoup de ces pays se trouvaient dans la situation de devoir dépendre, pour leur alimentation, des surplus alimentaires des pays riches. En principe, et selon l'analyse de List discutée plus haut, cela aurait dû faciliter leur développement industriel, puisqu'il s'agissait d'alimentation à bon marché. En réalité, le bas prix des produits alimentaires a surtout découragé les investisseurs qui auraient pu utiliser la main-d'œuvre disponible dans l'agriculture de ces pays pour en accroître la production agricole. D'un autre côté, pour de multiples raisons, le développement ne se faisait pas au rythme attendu dans l'euphorie de l'après-guerre. Au contraire, des crises financières majeures intervinrent, au grand dam de certains investisseurs. Ces échecs conduisirent beaucoup de penseurs à revenir aux idées simples du libre marché. Ce fut « l'ajustement structurel ».

Le retour au libéralisme après 1980, et sa contestation par les théoriciens du « chaos »

Les analyses de Josling, Gardner, et d'autres, ainsi que les modèles d'équilibre général et la vogue de l'ajustement structurel dans les pays en développement eurent une influence considérable sur les politiques agricoles européennes et américaines des années 1980 à 2007. Ce sont ces idées qui vont conduire à réintroduire l'agriculture dans les négociations de « l'Uruguay round » pour la libéralisation du commerce, alors que, après la guerre, elle en avait été soigneusement écartée car trop sensible. Mais pour libéraliser l'agriculture, il fallait renoncer à l'isoler du marché comme on l'avait fait depuis Roosevelt. Des deux côtés de l'Atlantique, ce sera l'objectif fondamental des politiques agricoles que d'y parvenir sans trop faire crier les agriculteurs, crédités d'un poids électoral bien supérieur à leur effectif, et d'une habileté de lobbyiste hors pair.

Dans ce mouvement, les problèmes liés aux fluctuations de prix étaient ignorés, en partie parce qu'après un demi-siècle et plus de prix administrés, les fonctionnaires avaient oublié que les prix agricoles étaient fluctuants, en partie parce que, pour ceux qui restaient conscients du problème, justement, la libéralisation allait le résoudre, en raison de la « loi des grands nombres ». La loi des grands nombres est un théorème mathématique qui dit que (sous certaines conditions accessoires) la variabilité de la somme d'un « grand nombre » de variables aléatoires « indépendantes » est « faible »⁴⁵. Si l'on admet que les quantités de produits livrées sur les marchés sont des variables aléatoires, alors la variabilité des quantités livrées sur un seul grand marché mondial devrait être faible en comparaison de celle des quantités apportées sur une multitude de marchés nationaux indépendants. Et comme la variabilité des prix est plus ou moins proportionnelle à celle des quantités, la variabilité des prix sur un marché mondial devrait être très faible. Au contraire, avec des politiques nationales protectionnistes, le marché international « étroit » qui sert d'exutoire aux insuffisances ou aux surplus fortuits des marchés nationaux est naturellement très fluctuant (Bale et

⁴⁵ Bien sûr, cet énoncé intuitif n'a aucune rigueur mathématique. Il existe en fait plusieurs versions de la loi des grands nombres, qui dépendent du sens précis donné aux mots « variabilité », « indépendant », « faible » ou « grand ».

Lutz, 1979). Dans un livre célèbre et fort influent⁴⁶, Newbery et Stiglitz (1981) se serviront de cet argument pour rejeter l'idée de stock régulateur public.

Le résultat de ces efforts de libéralisation est actuellement mitigé, parce que les politiques de libéralisation ont été menées avec plus ou moins d'énergie dans les différents pays : elles ont été plus énergiques en Europe qu'aux USA, cependant que, dans les pays du Tiers Monde, elles ont connu des fortunes diverses principalement déterminées par la capacité de chaque pays à résister aux injonctions du FMI et de la Banque mondiale. Il est impossible ici de détailler plus chaque cas particulier. Mais puisque notre sujet est ici les théories économiques plus que les faits, il faut maintenant dire un mot des avancées récentes de la théorie économique en matière de dynamique chaotique, qui expliquent une partie des contradictions relevées plus haut entre les faits et la théorie, et pourraient constituer le point de départ d'une nouvelle approche du problème des fluctuations de prix agricoles.

De fait, à l'heure actuelle, en dépit d'une certaine libéralisation des marchés, les prix internationaux continuent de fluctuer avec la même amplitude qu'auparavant⁴⁷. C'est contraire à la théorie selon laquelle la libéralisation devrait réduire les fluctuations. On peut dire que cela provient de ce que la libéralisation n'a pas été poussée à son terme. Mais on peut aussi chercher une autre explication.

De ce point de vue, il convient de noter que la théorie selon laquelle les fluctuations seraient réduites par l'élargissement du marché dépend d'une hypothèse cruciale : que les fluctuations de l'offre soient le fait de phénomènes indépendants de la volonté des agriculteurs, comme des accidents climatiques ou épidémiologiques. On les appelle des causes « exogènes » aux fluctuations, et il est tout à fait raisonnable de les supposer soumises à la loi des grands nombres. Indubitablement, de tels accidents se produisent, en particulier à l'échelle d'une région ou d'un pays, quoique très rarement au niveau mondial. Mais il existe aussi d'autres causes possibles, celles que décrivait Ezekiel dans son modèle du Cobweb : les fluctuations « endogènes », liées aux erreurs d'anticipation et aux délais de production.

De fait, à partir de l'idée de base de Ezekiel, se développe maintenant un courant de pensée assez riche, basé sur les théories mathématiques du « chaos ». Celle-ci est relative aux solutions de certaines équations différentielles en dynamique : de telles équations donnent normalement des solutions périodiques, ou convergentes vers un équilibre, ou divergentes, comme c'était le cas avec les versions élémentaires du cobweb. Mais il se peut que pour certaines valeurs des paramètres, certaines de ces équations ne conduisent jamais à de tels régimes. Les résultats, alors, fluctuent de façon irrégulière, sans qu'on puisse jamais mettre en évidence aucune période aussi longue soit-elle. Ils sont « sensibles aux conditions initiales », en ce sens que des situations initiales très proches peuvent conduire au bout de quelque temps à des trajectoires entièrement différentes.

Outre le fait que ces caractéristiques peuvent à première vue ressembler à celles des séries de prix agricoles, il existe des analyses statistiques qui semblent confirmer cette hypothèse, même si le débat fait rage autour de leur interprétation⁴⁸. Il existe aussi des modèles qui reproduisent de telles

⁴⁶ Mais presque aussitôt renié par ses auteurs que publié, cf Newbery (1989). Assez curieusement le reniement est rarement souligné !

⁴⁷ Contrairement à une idée reçue, il n'y a pas d'accroissement de la volatilité des prix internationaux par rapport à ce qu'elle était au 19^e siècle. Elle avait été légèrement réduite durant la période 1945-2005, probablement du fait des mesures de stabilisation interne des grands producteurs, et contrairement à la « théorie de la loi des grands nombres ». Surtout, pour les agriculteurs européens, ils sont maintenant exposés à ces fluctuations, alors qu'ils en étaient protégés auparavant.

⁴⁸ Par exemple, Leuthold et Wei (1998) ou Mc Key (1989).

fluctuations, avec une certaine ressemblance à la réalité⁴⁹. Or les conclusions pratiques des analyses à la base de ces modèles prennent presque le contre-pied de celles qui recommandent la libéralisation.

Le cœur de la démonstration est que, avec des fluctuations chaotiques d'origine exogène, la loi des grands nombres, dont on a vu plus haut qu'elle jouait un rôle majeur dans les arguments en faveur de la libéralisation, ne s'applique plus, parce que les écarts à la moyenne ne sont plus dus au hasard aveugle, mais au comportement des agents. Dès lors, on ne peut plus compter sur aucun mécanisme d'assurance et de partage des risques pour en atténuer les conséquences. Pire : toutes les mesures prises sur cette base auront pour effet, au mieux, de laisser les fluctuations inchangées, au pire de les aggraver. Ainsi, en fusionnant deux marchés, au lieu que les « creux » de l'un compensent les « pics » de l'autre, on obtient des fluctuations synchrones aussi dévastatrices que celles qu'on avait à l'origine sur les deux marchés séparés (Boussard & Delorme, 2007). De même, alors que, avec des fluctuations d'origine exogène, la libéralisation d'un système de quotas de production permet d'atténuer les fluctuations sur un marché externe, avec des fluctuations endogènes, un tel système stabilise le marché extérieur... On retrouve alors les conclusions de Galiani sur les avantages du dirigisme.

En conclusion

Au total, en dépit d'instruments d'études infiniment plus sophistiqués, alimentés par des sources statistiques tous les jours plus fiables et plus complètes, le cœur du débat n'a pas beaucoup évolué depuis l'époque de la controverse entre Turgot et Galiani : un débat entre, d'un côté, un théoricien brillant, enivré par la majesté d'une théorie grandiose, mais reposant sur des axiomes fragiles ; de l'autre, un pragmatique, qui observe la réalité, n'est pas ennemi de la théorie, mais tient à en tester la validité à chaque occasion, et porte attention aux cas particuliers. Ce qui est étonnant dans cette répétition d'expériences de libéralisation suivies de reprises en main par l'Administration, c'est justement la rapidité avec laquelle les dirigeants politiques oublient les conditions dans lesquelles s'était déroulé le précédent épisode, et sont incapables d'en tirer les leçons.

Force est cependant de constater que le point de vue pragmatique de Galiani semble mieux adapté aux conditions réelles que la théorie de l'équilibre général mondial. L'intérêt de la théorie de l'équilibre général comme base de comparaison et comme idéal ne saurait être discuté : cette théorie joue en économie un peu le même rôle que joue, en mécanique rationnelle, la notion d'absence de frottement. Mais dans le monde réel et à la surface de la Terre, les frottements jouent toujours un rôle majeur, et toutes les applications de la mécanique en tiennent compte. Il devrait en être de même en économie.

⁴⁹ Voir Finkelstadt et Khubier, (1992), Chavas & Holt (1992), Hommes (1998), Day (1999), Brock *et al.* (2007). Dans la même veine, le modèle ID³ du CIRAD (Boussard, Gérard et Piketty, 2008) reprend la problématique des modèles calculables d'équilibre général et les données de Hertel avec des modifications qui permettent de prendre en considération les effets des erreurs d'anticipation et de la dynamique. Il obtient bien sûr des conclusions opposées à celles de Hertel, parce que les bénéfices apportés par la libéralisation du fait d'une meilleure exploitation des avantages comparatifs sont largement dépassés par les pertes qui résultent des précautions prises par les opérateurs pour se couvrir vis-à-vis des effets négatifs de la volatilité des prix. En même temps, il convient de noter que ce modèle ID³ est beaucoup plus fidèle à la réalité que ne le sont ceux de Hertel. Il avait en particulier, dès 2005, parfaitement prévu la crise de 2007-2008, et montré que le déstockage pratiqué par l'UE dans les années 2003- 2004 en avait été sinon la cause, du moins un adjuvant important. Ces résultats par la suite ont été confirmés par Munier et son modèle MOMAGRI, lui-même fortement inspiré de ID³ (Munier, 2009).

Références

Bale, M. and Lutz, E. (1979) : “The Effect of Trade Intervention on International Price Instability”, *AJAE* 61 (3, Aug.): 512-516.

Ballinger, R.A. (1975) : *An History of Sugar Marketing through 1974*, USDA Agricultural Economic Report N° 382, Washington.

Boussard, J.M. & Delorme, H. (2007) : *La Régulation des marchés agricoles*, L’Harmattan, Paris.

Boussard, J.M., Gérard, F. & Piketty, M.G. (2008) : *Should Global Agriculture be Liberalized ? Theories, Models and Reality*, Science publishers, Enfield (New Hampshire).

Brock, W.A., Dindo, P.D.E. & Hommes, C.H. (2007) : “Adaptive Rational Equilibrium with Forward Looking Agents”, *International Journal of Economic Theory* 2, 241-278.

Byerlee, D., Jayne, T.S. and Myer, R.J. (2006) “Managing Food Price Risk and Instability in a Liberalizing Market Environment: Overview and Policy Options”, *Food Policy* 31: 275-287.

Charles, L. (2002) : La Politique commerciale en matière de céréales en France, de 1750 à 1776, *Comptes rendus des séances de l’Académie d’Agriculture*.

Chavas, J.P. et Holt, M.T. (1993) : “Market Instability and Non Linear Dynamics”, *AJAE* 75 : 113-120.

Clark, C. (1962) : “Agricultural Economics - The Further Horizon”, *Journal of Agricultural Economics*, December, 1962.

Chichilninsky, G. and Wu, H.M. (2006) : “General Equilibrium with Endogenous Uncertainty and Defaults”, *Journal of Mathematical Economics* 42 (4-5), Aug.: 499-524.

Coase, R. (1937) : “The Nature of the Firm”, *Economica*, 4, 386-405.

Debreu, G. (1959) : *Theory of Value: an Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium*, Yale University Press, New Haven.

Dasgupta, P., Sen, A. et Marglin, S. (1972) : *Guidelines for Project Evaluation*, United Nations, New York.

Day, R.H. (1999) : *Complex Economic Dynamics*, vol. 2, The MIT Press.

Ezekiel, M. (1938) : “The Cobweb Theorem”, *Quarterly Journal of Economics* 53 : 225-280.

Ferriere, M. (2002) : *Histoire des peurs alimentaires du Moyen Age à l’aube du XX^{ème} siècle*, Le Seuil, Paris.

Finkenstadt, B. & Kuhbier, P. (1992) : “Chaotic Dynamics in Agricultural Markets,” *Annals of Operations Research* 37, 73-96.

Galbraith, J.K. (1977) : *Le Temps des incertitudes*, Gallimard, Paris.

Galiani, F. (1770) : *Dialogue sur le commerce des bleds*, Fayard, Paris, édition de 1984.

Gardner, B.L. (1992) : “Changing Economic Perspectives in the Farm Problem”, *Journal of Economic Literature* 30(1) : 62-101.

Hertel, T. Ed. (1999) : *Global Trade Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.

Hommes, C. H. (1998) : “On the Consistency of Backward-Looking Expectations: The Case of the Cobweb,” *Journal of Economic Behavior and Organization* 33, 333-62.

Leuthold, R.M. and Wei, A. (1998) : “Long Agricultural Futures Prices: ARCH, Long Memory or Chaos Processes?”, OFOR Working Paper 98-3.

Mc Calla, A.F. and Josling, T. (1985) : *Agricultural Policies and World Markets*, Mc Millan, NY.

MacKey, M. C. (1989): “Commodity Price Fluctuations: Price Dependent Delays and Nonlinearities as Explanatory Factors,” *Journal of Economic Theory*, 48, 497-509.

Leuchtenburg, W.E. (1963) : *Franklin D. Roosevelt and the New Deal 1932-1940*, Harper and Row, New York.

List, G. F. (1841) : *Das nationale System der politischen Ökonomie*, Traduction : Système National d'économie politique, Gallimard, Paris, 1998, avec préface et commentaires d'Emmanuel **Todd**.

Little, I.M.D. et Mirrlees, J.A. (1974) : *Project Appraisal and Planning for Developing Countries*, Londres, Heinemann Educational Books.

Marein, M. F. (2009) : *L'Agriculture dans la Grèce du IV^{ème} siècle avant J.C.*, L'Harmattan, Paris.

Massell, B.F. (1969) : “Price Stabilization and Welfare”, *Quarterly Journal of Economics*, 38 : 284-298.

Myer, R.J. (2006) : “The Cost of Food Price Instability in Low Income Countries”, *Food policy* 31: 288-301.

Munier, B. (2009) : *Boundedly Rational Exuberance on Commodity Markets*, NYU Poly Research Paper No. 09-11.

Newbery, D-M-G. (1988) : “The Theory of Food Price Stabilization”, *Economic Journal* 99 : 1065-1082.

Newbery, D.M.G. et Stiglitz, J. E. (1981) : *The Theory of Commodity Price Stabilization*, Oxford: Clarendon Press.

Oi, Y. (1961) : “The Desirability of Price Instability under Perfect Competition”, *Econometrica* 29 : 58-64.

Olson, M. (1965) : *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, French translation : *Logique de l'action collective*, PUF, Paris, 1987.

Powell, J. (2003) : *FDR's Folly: How Roosevelt and his New Deal Prolonged the Great Depression*, Crown Forum, Random House, New York.

Sapir, J. (2005) : *L'Apport méconnu de Mordecai Ezekiel à la critique de la vision normative de l'équilibre concurrentiel*, Mimeo, Ecole pratique des hautes études, Paris.

Schumpeter, J. (1952) : *History of Economic Analysis*, Georges Allen & Unwin, Londres.

Sen, A. (2009) : *The Idea of Justice*, Penguin Books, Londres.

Sigault, F. (2002) : Le grand tournant de 1878 : le bouleversement des structures de l'agriculture européenne par le blé américain à la fin du 19^{ème} siècle, *Comptes rendus des séances de l'Académie d'Agriculture de France*.

Simpson H.D. (1933) : “Taxes, a Cause of Distress: Discussion”, *The Journal of Farm economics*: (15, # 1) : 10-13.

Taussig, F.W. (1903) : “The End of the Sugar Bounties”, *Quarterly Journal of Economics* 18, N°1, : 130-134.

Timmer, P. (2000) : “The Macro Dimensions of Food Security : Economic Growth, Equitable Distribution, and Food Price Stability”, *Food Policy*, 25, 283-295.

Tugwell, R. G. (1935) : *The Battle for Democracy*, New York.

Vivier, N. (2002) : Protectionnisme et développement : la politique douanière en matière de céréales en France de 1750 à 1914, *Comptes rendus des séances de l'Académie d'Agriculture de France*.

Wallace, H.A. (1934) : “The Farmer and Social Discipline”, *The Journal of Farm economics* (16 # 1) : 1- 12.

Waught, F.V. (1944) : “Does the Consumer Benefits from Price Instability ?”, *Quarterly J. of Economics* 58 (3) : 602-614.

Wells, O. V. (1938) “Agricultural Planning and the Agricultural Economist”, *The Journal of Farm Economics*: (20, # 4) : 753-764.

Williams, J. C. & B. D. Wright. (1991): “*Storage and Commodity Markets*,” Cambridge: Cambridge University Press.

Williams, J. C. (2001): *Futures Markets in: Gardner, B. and Rauser, G.: Handbook of Agricultural Economics*, 1A, Amsterdam, Elsevier.