

Le protectionnisme

Autor(en): **Valarché, Jean**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **51 (1993)**

Heft 1

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140215>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

LE PROTECTIONNISME

Jean Valarché
professeur émérite à l'Université de Fribourg

Le protectionnisme indique qu'on ne peut dissocier l'économique du politique.

Les hommes, faute d'être bons à tout, couvrent leurs besoins à la fois par leur propre activité et par le recours à la production des autres, y compris des ressortissants d'autres Etats. Mais, comme on n'obtient rien sans contrepartie, ils sont amenés à négocier des échanges, entre nationaux de pays divers. Ce commerce appelé extérieur, devient assez habituel pour constituer un élément de civilisation. Il oblige ses participants à trouver les termes d'un compromis sur un rapport d'échange : *Do ut des*. Que le protectionnisme soit un compromis est dit le mieux possible par Bertil Ohlin : " Il fallait écarter les produits étrangers du marché intérieur jusqu'à un certain point afin de protéger la production nationale."¹ Cet objectif ne peut être atteint que par l'intervention des pouvoirs publics. Elle manifeste les fondements du protectionnisme à un moment donné. Ils ne restent pas toujours les mêmes, comme le montre l'histoire du protectionnisme. Où en sommes-nous à cet égard ? Les difficultés de l'Uruguay Round révèlent que le secteur agricole a besoin d'un protectionnisme particulier.

I. Les fondements du protectionnisme

Que les hommes aient intérêt à échanger, la continuité de l'échange le démontre sans conteste. Depuis des siècles, des régions voisines, puis distantes, échangent leurs produits, chacune se spécialisant dans ce qu'elle estime faire de mieux, avec la conviction qu'elle trouvera chez autrui ce qui lui manque. Une telle régularité ne peut s'expliquer par la seule volonté des intervenants directs, car les commerçants et les transporteurs opèrent sur des objets variés, modifient leurs méthodes, leurs trafics, en fonction des saisons, des événements, des conflits... L'histoire apprend que le "do ut des" relève d'interventions publiques aussi bien que d'initiatives privées. Sans doute le commerce lointain fut d'abord assuré par des groupes privés, des marins ou des caravaniers, mais bientôt une autorité publique notifia des consignes et plaça des contrôleurs. Comment en effet se passer de produits étrangers ? Les pouvoirs publics constatent que le volume

¹ Cf "La politique du commerce extérieur" p 148 [souligné par nous].

récolté aux alentours ne progresse pas aussi vite que le chiffre de la population. Il s'agit de recevoir ce qu'il faut, et rien de plus, pour ne pas nuire aux producteurs du pays.

La question sera discutée avec l'autorité étrangère sous son double aspect car, pour recevoir, on doit remettre quelque chose. Sur quelles bases le commerce extérieur sera-t-il équilibré ? L'analyse du contenu des échanges internationaux montre que soit l'importation, soit l'exportation, soit l'intervention publique obéissent à certains principes.

A. Les principes de l'importation

L'importation répond à deux fins : étendre la consommation, développer le potentiel de production.

1° Étendre la consommation est imposé par des raisons quantitatives et qualitatives. Tout territoire risque la disette par surpopulation, s'il est épargné pendant quelque temps par les fléaux de la guerre et des accidents climatiques. Simplement pour subsister, un pays doit pouvoir importer de la nourriture. Mais les hommes désirent plus que manger à leur faim. Ils veulent améliorer leur ordinaire, s'habiller autrement, habiter confortablement, cultiver leur esprit, ce qui suppose bien des importations étrangères.

2° Développer le potentiel de production permettra de dégager l'excédent qui sera livré à l'étranger en contrepartie. Le premier temps d'un développement consiste le plus souvent à importer plus que d'habitude, pour élargir la base productive du pays. Tel machinisme est nécessaire pour mettre en oeuvre telle ressource naturelle d'abord difficile, et seuls quelques pays étrangers sont capables de le fournir.

B. Les principes de l'exportation

L'exportation vise à valoriser les ressources abondantes et à porter la production manufacturière à la dimension économique.

1° Tout territoire a des ressources naturelles qui produisent plus que la suffisance des habitants. Le bois des forêts, l'herbe des steppes excèdent les besoins indigènes. Proposés à l'extérieur, ils pourront acquérir une valeur d'échange.

2° La production manufacturière abaisse son prix de revient par la répartition des frais généraux sur une quantité plus grande. Ces économies tenant à la dimension résultent souvent d'une ouverture à l'extérieur, c'est-à-dire que le fabricant qui trouve un acheteur à l'étranger, peut ventiler ses frais généraux mieux qu'auparavant.

C. Les principes de l'intervention publique

L'Etat admet une certaine pénétration des produits étrangers. C'est donc que l'échange international favorise le pays "jusqu'à un certain point". En quoi consiste cet avantage et sa contrepartie ?

1 L'harmonisation de l'économie nationale

Aucun pays ne dispose de toutes les ressources naturelles (sol, minéraux) nécessaires au travail de sa population. Celle-ci doit par conséquent, ou bien se déplacer vers des régions plus favorisées, ou bien importer de ces régions les produits qui lui permettront de travailler sur le sol natal. Telle est la justification de l'échange international. Il harmonise l'économie nationale en valorisant ce qu'elle a d'abondant et en palliant ses raretés. Il réalise le voeu de Ricardo : "Si nous pouvions ajouter une zone de terre fertile à notre île, les profits ne tomberaient jamais". L'échange supplée au déplacement des facteurs de production : l'horloger suisse n'a pas besoin de s'installer en Suède puisque la Suède importe ce qu'il a fabriqué. Voilà pourquoi les pouvoirs publics l'encouragent en renseignant les intéressés et en punissant les fraudeurs. Ceci "jusqu'à un certain point" pour tenir compte d'un besoin d'indépendance et d'un besoin de complémentarité.

2 Le respect de l'indépendance nationale

Le pays importateur ajoute en quelque sorte à sa propre production celle d'autrui pour couvrir l'ensemble de ses besoins. Une telle politique comporte des risques. En temps de paix, les fluctuations économiques peuvent renchérir les produits importés jusqu'à compromettre la prospérité : rappelons-nous les effets du renchérissement pétrolier dans les années 70. En temps de guerre, les hostilités peuvent interrompre un trafic vital (alimentation, matières premières). Les pouvoirs publics préviendront un tel risque en limitant la concurrence de l'étranger. La production nationale sera maintenue à un certain niveau et les produits étrangers viendront seulement en complément. Soit le contingentement, soit la taxation à l'entrée réaliseront cet objectif.

3 Le passage à l'économie complexe

Il est avantageux pour un pays d'avoir une économie diversifiée. D'une part sa population a diverses aptitudes qui trouveront ainsi à s'exprimer. D'autre part le progrès technique établit des complémentarités bienfaisantes. Il est normal de trouver dans le même pays une agriculture moderne et une industrie du machinisme agricole. Mais, comme les aléas de l'histoire ont fait démarrer certaines économies nationales avant les autres, une politique de libre-échange risque de maintenir le pays sous la coupe des industries étrangères. Il ne profitera pas des avantages de la complémentarité, alors que

les économies externes comptent pour la prospérité autant que les économies de dimension. L'utilité d'un protectionnisme éducatif est démontrée par l'histoire : le Zollverein a laissé à l'industrie allemande le temps d'apprendre la qualité anglaise, puis de l'améliorer.

Le raisonnement sur l'opportunité de l'échange international doit se faire en deux temps. Dans un premier temps, l'expérience étrangère enrichit une économie peu développée. Dans un second, la barrière du protectionnisme sert au déploiement des possibilités nationales.

Il y a là un facteur politique, et aussi moral : "Tout peuple veut conserver ses caractéristiques qu'il considère comme un précieux patrimoine¹." L'intervention publique est fondée sur le fait national, lequel restreint la portée de la théorie libre-échangiste. Il est vrai que si le monde formait une entité économique supranationale, les échanges assureraient à chaque région une spécialisation optimale. Nous n'en sommes pas là, ce qui laisse du champ au protectionnisme, plus ou moins suivant le cours de l'histoire.

II. L'histoire du protectionnisme

Le protectionnisme évolue selon le degré de développement économique.

A. la politique frumentaire

Sous l'Antiquité, les autorités redoutent avant tout la famine. Les consommateurs sont à protéger, plutôt que les producteurs. Athènes, spécialisée dans l'artisanat et les services, en fournit un bon exemple. Pour être sûre de disposer du blé nécessaire à ses habitants, elle pratiqua un interventionnisme rigoureux. Défense de transporter du blé ailleurs qu'au Pirée. Défense de réexporter plus d'un tiers de tout chargement entré dans le port aux grains.² Défense aux importateurs d'acheter plus de tant à la fois. Par contre, les autorités athéniennes manœuvraient pour accaparer le blé qui arrivait en Grèce.

Rome suivit la même politique à plus grande échelle, puisqu'elle avait à nourrir un million de citoyens. Le blé vint d'outre-mer régulièrement et en grande quantité. Un tel volume importé agit sur les structures agraires : les terres à blé de l'Italie devinrent des pâturages. Les latifondia l'emportèrent sur les petites et moyennes propriétés.³ L'histoire de Rome prouve que le libre-échange n'est pas innocent de l'évolution agraire et qu'une certaine politique commerciale provoque des changements sociaux .

¹ Cf "Summi pontificatus" Encyclique de Pie XII en 1939

² Cf J. Toutain "L'économie antique" p.55

³ Cf B.Schnapper "Histoire des faits économiques jusqu'à la fin du 18e siècle", p.32

B. Péages et interdictions dans l'Occident médiéval

Les invasions empêchèrent tout commerce lointain entre le IV^e et le X^e siècle. Mais l'apparition de la féodalité ouvrit de nouvelles perspectives, car la fragmentation territoriale ne compromet pas forcément la sécurité du trafic. Le péage, touché par le seigneur local, signifiait pour le commerçant à la fois un impôt et un sauf-conduit. Passant d'une autorité à une autre, le marchand pouvait parcourir de longues distances pour rejoindre l'une ou l'autre des foires qui concentrèrent le grand commerce à partir du XII^e siècle.

Les pouvoirs publics imposèrent des interdictions pour avantager les foires de leur ressort. Elles étaient l'occasion pour l'Etat de toucher des taxes et de fournir un débouché aux produits les plus rentables de l'époque. Citons l'interdiction faite aux marchands français d'aller aux foires de Genève, afin de donner ses chances à Lyon. Les mêmes produits étaient vendus sur les places principales de l'Europe, et procuraient à quelques corps de métier leur assise financière. Ainsi le protectionnisme fut éducatif au Moyen Age comme de tout temps. Mais il n'eut pas la même portée que celui qui sortit de la Révolution industrielle, car la société d'Ancien Régime avait la même gamme de préoccupations que l'Antiquité : prévenir la famine restait le souci principal.

C. Protectionnisme et premier capitalisme

Aux XV^e et XVI^e siècles, l'Europe transforma profondément ses structures politiques et économiques. Les progrès des moyens de transport, l'expansion démographique, la conquête du Nouveau Monde, donnèrent à l'économie et à l'Etat des pouvoirs plus grands. La concentration des capitaux introduisit un nouveau système économique : le capitalisme, plutôt individualiste que libéral. L'Etat laissait du champ à l'initiative privée lorsqu'elle concourait à la puissance nationale, mais se souciait plutôt d'exploiter des occasions que de surveiller les marchés. La colonisation engendra un grand commerce maritime que vint bientôt régler le régime de l'exclusif, appelé aussi "Pacte colonial". Il figure dans l'histoire du protectionnisme sous de tristes couleurs. Voyons pourquoi.

Le Pacte colonial vise la complémentarité de la métropole et de la colonie au bénéfice de la première. La colonie ne peut se donner des industries capables de concurrencer l'industrie métropolitaine. Les produits industriels étrangers subissent les mêmes droits et prohibitions, qu'ils entrent en territoire métropolitain ou en territoire colonial. Une telle situation paraît cumuler les inconvénients du monopole et de l'inégalité.

L'historien constate qu'à cette époque la même infériorité pèse sur des pays qui ne sont pas *stricto sensu* des colonies. Ainsi l'Angleterre interdit à l'Irlande, l'année 1699, d'exporter ses tissus de laine, où que ce soit. Ce n'est pas, assurément, une justification

du Pacte colonial, mais deux raisonnements, l'un de l'ordre de la statique, l'autre, de la dynamique, montrent que l'appréciation doit être nuancée.

- 1° Ne pas installer hors d'Europe une industrie de transformation s'explique lorsque l'économie de frais de transport due à la transformation sur place est inférieure à l'écart entre le coût de la transformation sur place et le coût dans le pays plus développé, c'est-à-dire en Europe.
- 2° Les métropoles n'ont pas cherché à "geler" la situation, si l'on en croit Maurice Bye : " La Compagnie à charte ou la colonisation d'Etat semblent avoir été sur presque toutes les terres neuves, l'instrument de la croissance économique."¹ Les autorités publiques ont appliqué de nombreuses mesures protectionnistes tout au long du premier capitalisme (du XVIe au XVIIIe siècle). C'est un fait que le capitalisme s'est quand même développé régulièrement, en posant ses bases monétaires (billet de banque) financière (assurance maritime), technique (premier machinisme) et sociale (expansion du salariat).

D. Protectionnisme et capitalisme associationniste

Les structures économiques changèrent au cours du XIXe siècle : un capitalisme de petites unités laissa la place à un capitalisme associationniste. L'essor visible consacra le libéralisme économique et l'Etat lui concéda le commerce extérieur en passant au libre-échange vers 1860. Comme toujours, une concurrence accrue révéla des forces et des faiblesses; les techniques progressèrent plus vite et les échanges internationaux augmentèrent en volume et en variété.

Vingt ans après, l'appréciation des changements impose aux Européens une nouvelle politique. Il ne s'agit pas de barrer la route aux initiatives financières (sociétés par actions) ou techniques (nouvelles énergies), mais de les accompagner de mesures assurant la paix sociale et l'équilibre économique. Deux sortes de récriminations en effet obligent les responsables politiques à proposer de nouveaux repères. D'une part, le renouvellement technique éprouve la main-d'oeuvre, ce qui amène les autorités publiques à imposer au patronat des assurances sociales. D'autre part, la concurrence des produits d'outre-mer ébranle les agricultures nationales, et décide les gouvernements à dresser des barrières douanières. Sans doute le secteur agricole n'est pas le seul à protéger. Les fabricants français de textiles subissent l'impact des productions américaines et asiatiques; ils réclament eux aussi une protection à la frontière. Mais l'agriculture est spécialement touchée par la concurrence internationale. Car les nombreux moyens de transport, terrestres et maritimes, conduisent en Europe les denrées moins coûteuses sorties des plaines américaines ou australiennes. Comme la production européenne

¹ Economie appliquée, janvier 1952

provient d'une myriade de petites exploitations, elle ne peut adopter la discipline collective lui permettant de trouver une parade à la concurrence de l'outre-mer. Le départ à la ville qui n'était jusque là que l'écoulement du surplus démographique des campagnes, devient l'exode rural et compromet l'avenir de l'économie nationale, déséquilibrée par la coexistence de deux secteurs d'activité forts (l'industrie et les services), et d'un secteur en perdition : l'agriculture.

L'Etat a dû par conséquent remplacer la protection qui venait de la distance par une défense frontalière élevée contre certains produits étrangers, ceux qui correspondent à un besoin vital des consommateurs et à une ressource vitale des producteurs : le blé et la viande. Mais qu'il s'agisse d'une politique de compromis et non d'interdiction est doublement prouvé :

- 1- Le volume du commerce extérieur a continué à grandir, alors que les droits de douane élevèrent le prix des importations.
- 2- L'agriculture et le textile ont repris également leur essor, soit en Europe, soit chez les concurrents d'outre-mer, après avoir trouvé les spécialisations pertinentes.

L'économie du XXe siècle a d'abord suivi la même politique commerciale : en temps de crise, des contrôles frontaliers réduisent le commerce extérieur; en temps de prospérité, les frontières s'ouvrent aux produits étrangers. Naturellement, le temps de guerre ajouta aux mesures ordinaires de multiples interdictions. Après la première guerre mondiale, la période de paix fut courte et troublée politiquement. Très vite se répandirent de nouvelles idées sur les relations internationales : danger des prêts étrangers, bienfait de l'autarcie. L'immensité de la catastrophe provoqua une réaction bienfaisante au lendemain de la seconde guerre mondiale. Miser sur la solidarité internationale s'impose pour arrêter le déclin de l'Europe, prophétisé dès longtemps, mais devenu évident seulement en 1945.

E. Du protectionnisme national au protectionnisme communautaire

L'après-guerre de 39-45, comme les autres après-guerre, a voulu mettre fin aux restrictions commerciales instituées à cause des hostilités. Pourtant, le protectionnisme n'a pas disparu. En fait les Etats qui étaient protectionnistes avant 1939 ont continué à l'être après la guerre. En outre beaucoup d'Etats ont formé des associations qui ont adopté un protectionnisme communautaire différent du protectionnisme habituel, mais aussi restrictif. Au niveau national reste l'objectif critiqué par Frédéric List, il y a plus de cent ans. Le pays doit industrialiser pour ne pas dépendre de la production étrangère et protéger ses entrepreneurs contre les concurrents déjà placés. Substituer les productions locales aux importations a été la politique de beaucoup de pays en développement. Mais cette intention nationale n'est pas forcément incompatible avec un objectif communautaire. En cette fin du XXe siècle, les groupements d'Etats sont nombreux.

Quelques-uns existent depuis plusieurs décennies. Aucun n'a autant d'importance que la Communauté économique européenne . Elle est née d'un souci politique : associer des pays européens voisins, développés, mais petits et menacés dans leur identité par deux "Superpuissances". Certains venaient de se battre; c'est pourquoi l'accent fut mis sur le facteur économique, moins explosif que les questions de fonction ou de souveraineté. De toute évidence, un marché commun pouvait remédier aux deux défauts européens déplorés depuis longtemps sans qu'aucun remède n'ait été trouvé jusqu'à la guerre :

1. L'insuffisance de débouchés, due à la difficulté de traverser des frontières douanières, empêche les producteurs européens de se hisser à la dimension où les économies d'échelle les rendraient compétitifs.
2. Une insuffisance de l'investissement est liée à la première. Pourquoi renouveler les équipements si on n'est pas sûr d'augmenter les ventes ? L'économie européenne "vivait" entre les deux guerres mondiales, faute de confiance en soi.

Une fois le marché commun admis comme objectif, il fallut surmonter les appréhensions nationales venant d'un double constat :

1. Les prix de revient d'objets semblables sont différents d'un pays à l'autre pour des raisons naturelles (localisation, sources d'énergie) si bien que le marché unique risque d'éliminer les moins favorisés.
2. L'Europe unie - qu'elle soit composée de 6, 8 ou 10 voisins n'est pas plus autonome commercialement qu'un Etat isolé, puisque la somme de certaines productions nationales excède les besoins européens, alors que la somme d'autres productions reste insuffisante. Or, dans la confrontation internationale, les Européens semblaient en 1945 beaucoup moins forts que leur libérateur américain.

Pour résoudre ces deux difficultés, la C.E.E. adopta les mesures de transition nécessaires :

1. Les prix nationaux furent rapprochés progressivement jusqu'à ce que soit réalisé un véritable marché commun, c'est-à-dire l'unité du prix dans tous les pays réunis.
2. Un protectionnisme communautaire remplaça les protectionnismes nationaux. Les droits de douane perdirent de leur importance, mais des "prélèvements" détournèrent des producteurs d'outre-mer d'offrir leurs produits en Europe à des prix inférieurs à ceux des Européens. De même, des subventions permirent aux excédents européens de se proposer sur les marchés mondiaux. Cette protection devait donner à l'économie européenne le temps de "rattraper" l'avance prise par l'économie américaine. Calcul plausible, puisque la reconstruction qui suit la guerre a l'avantage d'employer les techniques les plus récentes et de travailler sur un sol débarrassé des anciennes structures.

Trente-cinq ans d'expérience donnent raison aux promoteurs du Marché Commun. La C.E.E. est aujourd'hui plus forte, dans l'absolu et relativement, que la somme des

Etats membres en 1957. Son histoire est traversée de conflits douaniers, surtout avec son principal concurrent : les Etats-Unis, mais aussi avec un autre plus offensif encore : le Japon. Les Etats-Unis n'ont cessé de protester contre cette nouvelle forme de protection qu'on appelle "prélèvement", plus mobile, donc plus dangereux que les droits de douane traditionnels. Les Européens répliquent avec deux arguments :

1. Le commerce international est stimulé par la constitution d'une entité économique fortement exportatrice et importatrice à la fois, car le succès de l'Europe engendre des mouvements de marchandises et de capitaux bénéfiques au monde entier.
2. Le protectionnisme prend des formes multiples. Les Etats-Unis pratiquent un protectionnisme administratif très efficace et d'une ampleur inédite.

En réalité, l'évolution technique aide le commerce international en ce qu'elle crée une foule d'objets nouveaux correspondant aux nombreux besoins d'hygiène, de confort, de voyage, d'instruction ou d'information. "Notre monde favorise plus que jamais le développement d'échanges différenciés entre les nations."¹ Avec une telle diversification le protectionnisme "classique" portant sur tel ou tel article est impuissant. La différenciation oblige à chercher la protection par besoin. Par exemple l'accord multifibre concerne le besoin global de textile. L'essor du commerce international prouve-t-il que notre monde est arrivé à un compromis acceptable entre les intérêts commerciaux et les nécessités politiques ? Non. Les péripéties de l'Uruguay Round indiquent qu'un problème reste en suspens : celui du protectionnisme agricole.

III. Le protectionnisme et le secteur agricole

A. Pourquoi protéger spécialement le secteur agricole?

A la fin du XXe siècle comme à la fin du XIXe les agriculteurs réclament une protection contre la concurrence étrangère. Ils sont écoutés aujourd'hui par les autorités communautaires, comme ils le furent il y a 100 ans par les autorités nationales. Cette continuité n'est pas un hasard, et la forte réduction du nombre des agriculteurs empêche d'y voir seulement un souci électoral.

1. Le secteur agricole a besoin de protection

Les divers secteurs d'activité n'ont pas changé au même rythme depuis que le machinisme et le libéralisme ont remplacé la société d'Ancien Régime par une société industrielle. L'agriculture n'a pas profité de la modernisation autant que les autres secteurs. Elle a souffert - elle souffre encore - d'une double infériorité.

¹ Cf P. Caille "La théorie de l'échange international de produits différenciés", Ed. universitaires, Fribourg.

a) La banalité des produits agricoles. La plupart des produits offerts sont traditionnels et peu élaborés. Ils sont susceptibles d'être obtenus sur bien des terres et de bien des façons. Le progrès technique s'applique à eux suffisamment pour que leur offre grandisse quasi-automatiquement. Il n'en est pas de même pour la demande des produits agricoles, lorsque la population n'augmente plus que lentement et qu'elle atteint le niveau où un revenu supplémentaire est employé à autre chose qu'à consommer plus de nourriture.

b) La spécificité des producteurs agricoles. Les agriculteurs pratiquent un métier fortement spécifié par un milieu physique et par une technique professionnelle. On ne produit pas du vin comme du blé, et le vin ne s'obtient pas de la même façon en Bordelais et en Alsace. Il est donc difficile aux agriculteurs de changer de secteur d'activité lorsque leur production se déprécie sur le marché. C'est difficile pour tous, mais la réaction au marasme est longue à venir quand il s'agit de l'agriculteur.

2. L'Etat-Nation a besoin du secteur agricole

a) L'agriculture intéresse les trois niveaux de l'étagement social.

- La famille, car l'activité agricole se déroule encore le plus souvent dans le cadre familial. Elle solidarise l'homme, la femme et leurs enfants mieux que n'importe quelle autre activité.
- La localité, car l'agriculture apporte au village la majeure partie de ses recettes, et maintient une productivité qui est le gage d'un avenir économique.
- Le pays, car l'économie nationale vit de complémentarité. Il arrive que les agriculteurs ne forment plus qu'une très petite proportion de la population active, mais ce sont alors des spécialistes qui approvisionnent un agro-alimentaire rentable et consomment (relativement) beaucoup de produits industriels et de services.

b) L'agriculture est le support de l'identité nationale. L'attrait pour une terre déterminée fonde le consensus qui fait qu'un groupe d'hommes est une nation. Cette terre doit être belle et fertile. Nul ne peut assurer ces qualités mieux que l'agriculteur. La campagne dépend de lui, car il voit ce qu'elle risque et sait ce qui la préserve, par métier comme par tradition. Pas de développement rural sans lui, et pas d'Etat stable sans un équilibre rural-citadin que met en cause la modernisation technique et économique.

3. Le monde a besoin de l'Etat-Nation

L'histoire prouve l'importance humaine de ce que les politologues appellent l'Etat-Nation. Ce qui fait que l'Etat existe et ce qui fait que la nation existe se sont rejoints au cours des temps, en Europe, puis hors Europe. En élargissant l'ethnie, il a concentré assez de ressources pour porter l'ensemble des activités à un niveau supérieur. L'existence

d'organisations internationales de plus en plus nombreuses et aussi de sociétés transnationales de plus en plus puissantes ne réduit pas la portée de l'économie nationale. Le secteur public de production garantit que l'économie de chaque pays gardera la direction voulue par le gouvernement démocratiquement désigné.

B. Le choc des agricultures continentales

L'Uruguay Round est le dernier avatar d'une discussion qui oppose l'Ancien Continent et le Nouveau. La vivacité du débat s'explique par l'imbrication de problèmes nationaux et d'un problème mondial.

1. La rivalité des terres vieilles et des terres neuves

Peut-on laisser l'agriculture d'un pays neuf concurrencer celle d'un vieux pays ? La première utilise un sol vierge qui a des réserves de fertilité et elle n'a pas à rembourser les avances consenties par des générations de propriétaires. Les hommes politiques européens, qui représentaient, à la fin du siècle dernier, les intérêts de la paysannerie, firent valoir l'injustice de mettre en concurrence des productions à prix de revient inégal. Le problème a resurgi récemment lorsque la révolution verte eût augmenté fortement la production céréalière et, par conséquent, les quantités offertes à l'exportation. L'Uruguay Round range d'un côté les exportateurs du Nouveau Monde (Amérique et Australasie), de l'autre ceux de la vieille Europe. Les coûts de production restent très différents, malgré les progrès accomplis par les cultivateurs européens. Sans doute les fertilisants comptent aujourd'hui plus que la fertilité naturelle du sol. Mais le fait que les exploitations des pays neufs aient, en moyenne, une dimension bien plus grande que les européennes, leur permet de ventiler leurs frais généraux bien mieux que leurs rivales. Certains se demandent si la sélection des plus aptes ne doit pas s'appliquer à l'agriculture comme à n'importe quelle activité. Pourquoi garder des faibles alors que les meilleurs pourraient suffire à l'approvisionnement universel ? Telle est, en effet, la vraie question.

2. Le problème de l'alimentation mondiale

Notre temps vit une sorte de course entre le progrès du nombre des hommes et le progrès de leurs subsistances. Mais faut-il poser la question au plan mondial ? Sans doute existent les moyens techniques et commerciaux de faire passer la nourriture des régions excédentaires aux régions déficitaires. Cependant bien des régions du monde ont souffert de la faim pendant les 30 dernières années. Les guerres - civiles et étrangères - en sont principalement responsables. La politique économique explique aussi certaines insuffisances. Il est arrivé que certains Etats exportateurs de produits agricoles garantissent à leurs producteurs des prix très bas, afin de disposer d'une grande marge

entre le prix à l'intérieur et le prix à l'extérieur. Cette différence peut financer un début d'industrialisation. Pouvons-nous blâmer cette politique alors que les économistes démontrent que les produits industriels se vendent mieux que les produits agricoles ? Il en résulte que le monde se hérissé de barrières douanières et que chaque région doit trouver sur place la plus grande partie de sa nourriture.

L'aide alimentaire apporte un complément, mais la Banque Mondiale en craint les effets : "Plusieurs pays ont remis à plus tard des investissements essentiels à l'infrastructure rurale."¹ N'est-ce pas un argument pour adopter la politique économique inverse, celle du libre-échange ? Est-ce que le progrès de l'agriculture mondiale au XIXe siècle n'est pas lié à l'apparition du libre échange ? Les tenants de la C.E.E. raisonnent autrement. D'après eux, l'échange libre provoque des fluctuations de prix importants parce que la production agricole subit toujours les caprices du climat en même temps que ceux de la politique. Dans les pays neufs, de telles fluctuations sont socialement supportables parce que l'agriculture y est pratiquée par le même genre d'entreprise que les autres activités; le capital y compte plus que la main-d'oeuvre. Ce n'est pas le cas de l'Ancien Continent où l'agriculture est plus souvent à base de travail que de capital. De grandes fluctuations des prix de vente dévaloriseraient injustement le travail de l'exploitant. C'est ce qui justifie le protectionnisme communautaire, qui freine l'évolution défavorable des prix et, en somme, oriente le bénéfice du progrès technique vers les producteurs plutôt que vers les consommateurs. Les pays d'Europe sont ainsi encouragés à maintenir assez de production céréalière pour contribuer notablement à l'approvisionnement mondial.

C. Le bilan du protectionnisme agricole communautaire

Tous les pays du monde sont protectionnistes, à divers degrés et sous diverses formes. Le protectionnisme "administratif" (multiplicité et rigueur des formalités douanières) compte autant que le protectionnisme tarifaire. Cependant les libéraux attaquent spécialement le protectionnisme de la C.E.E. Ils ont deux raisons de le prendre pour cible :

1. La C.E.E. a durci les méthodes classiques du protectionnisme, isolant les marchés intérieurs et extérieurs alors que l'ouverture à l'extérieur est reconnue comme un facteur de productivité.
2. La C.E.E. a donné une telle place aux agricultures des pays développés qu'on se demande si elle ne nuit pas à l'essor des agricultures du Tiers Monde.

¹ Rapport sur la situation économique de 1991

Les discussions récentes ont mis en vedette les avantages et les inconvénients de la Politique Agricole commune qui représente, avec la politique agricole suisse, ce que le monde actuel a de plus protectionniste.

1 Les avantages du protectionnisme agricole

a) L'équilibre villes-campagnes.

La P.A.C. a le mérite de maintenir une densité de population agricole bien supérieure à celle qu'on trouve dans les pays neufs. Entre les foules asiatiques et les vides du Nouveau Monde, l'Europe garde un équilibre entre ses villes et ses campagnes qui est dû, en partie, au soutien que donne la C.E.E. à ses paysans. Il pourrait être meilleur.

La hiérarchie des prix a provoqué à la fois des excédents laitiers et des déficits fourragers. Elle aboutit à l'irruption en Europe de produits américains de substitution aux céréales et finalement à une dépendance de l'Europe pour la nourriture de ses animaux. Les céréaliers - souvent les habitants de régions déjà riches - ont plus profité de la P.A.C. que les autres cultivateurs. Bien des petites exploitations de l'Europe du Sud et de l'Irlande ne survivront pas. Cependant la transition est moins rude dans un climat communautaire que dans un climat libéral.

b) La solidarité européenne.

L'Europe a exercé dans le monde une influence culturelle et politique hors de proportion avec sa taille, pendant deux siècles au moins. Elle a suscité des "filiales" dans le Nouveau Monde qui relayent l'importance qu'elle eut sur les plans stratégique ou économique. Les deux guerres qui l'ont déchirée au XXe siècle ont par conséquent compromis un rôle bienfaisant - en gros - pour le monde. Tout ce qui peut écarter le risque de nouvelles guerres "civiles" rend service à l'humanité comme aux Européens. La constitution de la C.E.E. va dans le bon sens en apprenant aux Européens à travailler de concert. La solidarité européenne s'inscrit dans les faits. Jacques Delors a rappelé récemment qu'un pays économiquement faible comme la Grèce recevait annuellement de la Communauté l'équivalent de 6 % de son produit national. De même l'Europe a dépensé pour ses régions déshéritées, de 1987 à 1992, plus qu'elle n'a reçu des Etats-Unis pour se reconstruire après la guerre, au titre du Plan Marshall. Le programme ERASMUS, les échanges de jeunes visent à créer une communauté de pensée chez ceux qui seront demain les responsables de l'Europe. Certains regrettent que l'Europe communautaire - la C.E.E. - ne comprenne pas encore les pays de l'Est, aussi européens géographiquement et historiquement que ceux de l'Ouest. Mais il est clair que le passage d'une économie ultra protectionniste à une économie semi-protectionniste exige quelques précautions, et la C.E.E. aide déjà plus ses voisins que ne font les plus puissants de notre monde.

c) La solidarité mondiale

Les non-Européens reprochent aux Européens d'avoir substitué aux égoïsmes nationaux un égoïsme communautaire. Pour se défendre, les Européens invoquent le STABEX qui responsabilise les économies européennes envers un grand nombre d'économies en développement. A quoi on peut objecter que les garanties de recettes se sont parfois révélées illusoire. En cas de baisse prolongée des prix des matières premières, les fonds disponibles ne suffisent pas à rémunérer convenablement les producteurs. Ce qui reste vrai, c'est que la C.E.E. anime le commerce mondial plus que ses concurrents américains ou japonais. L'Europe a importé en 1991 pour 64 milliards de dollars de produits agricoles en provenance du Tiers Monde, les Etats-Unis seulement la moitié de cette somme. Jacques Delors a précisé les objectifs mondiaux que la Communauté Européenne s'est donné dans un cadre universel : protection de l'environnement, prévention du sida. La concentration de leurs moyens permet aux Européens de parler d'égal à égal avec ceux qui ont progressé le plus depuis un demi-siècle.

Le rapprochement de grandes firmes européennes et non-européennes, la facilité des transactions boursières d'un bout du monde à l'autre, la promptitude des réactions commerciales (quand les Etats-Unis s'enrhument, l'Europe attrape la grippe) démontrent que la mondialisation économique progresse, en dépit des protectionnismes communautaires et autres.

2 Les inconvénients du protectionnisme agricole

Il s'agit de juger si les choses iraient mieux sans cette protection particulière accordée au secteur agricole. C'était déjà l'opinion de la Banque Mondiale en 1986. "L'état de l'agriculture dans le monde est déplorable à cause du système d'échanges mondiaux... La plupart des pays en développement poursuivent des politiques qui freinent la croissance de la production agricole... Ainsi la plus grande partie des exportations alimentaires mondiales proviennent de pays industriels où la production de l'alimentation coûte cher et sont consommées dans les pays en développement où les coûts sont plus bas."¹ La banque n'a cessé, depuis, de dénoncer la distorsion dans l'affectation des ressources et c'est l'évidence du désordre qui a conduit les représentants de toutes les grandes puissances économiques aux discussions de l'Uruguay Round.

a) Le protectionnisme aggrave les déséquilibres. "Dans la C.E.E. la charge financière des mesures d'appui à l'agriculture est répartie entre les pays membres en proportion de leur P.N.B. Par contre, les recettes tirées des mesures de soutien des prix sont proportionnelles à la production laitière. Aussi, recevant la totalité du prix d'intervention au titre de la P.A.C alors qu'ils n'en prennent en charge qu'une fraction, les pays

¹ Rapport sur la situation économique du monde en 1985

s'empressent-ils d'accroître leur production de lait."¹ Suffirait-il de changer les règles budgétaires de la C.E.E. pour y remédier ? Ces règles proviennent des soucis d'aider les moins favorisés. Le protectionnisme est victime de conflits d'objectifs.

b) Le protectionnisme freine la croissance. La réduction des inégalités économiques est liée à la croissance. Mais "taxer de manière discriminatoire l'agriculture, cela revient presque toujours à taxer la croissance."² En effet ce qu'on fait payer par les consommateurs et les contribuables profite à des intermédiaires, des fonctionnaires, des propriétaires fonciers autant qu'à des agriculteurs.³ Si l'on considère que les activités bénéficiaires sont, en moyenne, moins productives que ce qui pouvait être encouragé à leur place, avec la même ressource, à savoir l'industrie, l'artisanat, l'infrastructure, on admettra que le protectionnisme agricole freine la croissance de l'économie nationale. Il est vrai qu'un Etat a le droit de préférer le maintien d'une structure socio-politique à la croissance économique.

c) Le protectionnisme désarticule l'économie internationale. Depuis que la crise de 1973 a mis fin à la gloire de l'après-guerre, le bilatéralisme remplace le multilatéralisme. Sans doute troquer vaut mieux que jeter à la rivière ce qu'on ne parvient pas à vendre par les voies normales du commerce international. Le troc triangulaire imaginé par Doumeng en 1983 (engrais chimiques envoyés au Vietnam contre du riz envoyé en Indonésie contre du pétrole amené en France) force l'admiration par son ingéniosité. Mais la répartition de l'avantage tiré du commerce international est moins égalitaire que d'habitude. Des abus criants accompagnent le protectionnisme maximum, celui que pratiquaient les régimes de l'Est. Ainsi la R.D.A., après avoir troqué ses tracteurs contre du café éthiopien, revendit le café beaucoup plus cher à l'Europe occidentale. Plus de transparence moralise le commerce international.

Que le protectionnisme agricole soit essentiellement inégalitaire est montré par deux chiffres. L'O.C.D.E a subventionné son agriculture pour 300 milliards de dollars en 1990. La même année elle a accordé un peu moins (290 milliards) à son industrie, alors qu'elle concerne quatre fois plus de travailleurs.

L'histoire du protectionnisme postérieur à la seconde guerre mondiale ne conduit pas à une condamnation. D'une part, il ne gêne guère l'essor du commerce mondial puisque "le commerce mondial a augmenté de plus de 6 % par an depuis 1950, soit plus de la moitié plus vite que la production."⁴ D'autre part, il correspond à la volonté de la

1 Rapport sur la situation économique en 1986, p.126

2 Rapport sur la situation économique en 1991, p.91

3 Cf. D.G. Johnson "World agriculture in Disarray"

4 Rapport sur la situation économique du monde en 1991

majorité des Etats participant au commerce mondial. Il est en effet le support d'une situation démographique qui s'impose aux pouvoirs publics. Lorsque l'agriculture occupe encore beaucoup de travailleurs, et que les autres secteurs d'activité ne sont pas capables d'éponger un exode rural massif, le gouvernement est obligé de sauvegarder les intérêts d'une catégorie sociale menacée. Il est clair que la prospérité dépend d'une intégration plus forte dans les domaines du commerce, des investissements, des flux de forces productives. Il est clair aussi que cette intégration a progressé depuis 40 ans. Mais pas au point que les différents Etats accordent sans réserve des emplois aux immigrants. S'il en était ainsi, le monde formerait une entité économique et le protectionnisme disparaîtrait. Nous en sommes loin. Le protectionnisme est en définitive un élément d'un nationalisme qui s'affirme aujourd'hui comme autrefois.