

## Colloque CEDIMES

### Comment rendre le développement plus durable ?

*Paris, La Sorbonne*

22 et 23 mai 2008

### Les fractures sociales de l'accès aux richesses peuvent-elles être surmontées ?

Jean-Marc Siroën

Professeur à l'Université Paris-Dauphine

*"Un homme qui est né dans un monde déjà occupé (...) n'a aucun droit de réclamer la moindre nourriture et, en réalité, il est de trop. Au grand banquet de la nature, il n'y a point de couvert disponible pour lui; elle lui ordonne de s'en aller, et elle ne tardera pas elle-même à mettre son ordre à exécution."*, Thomas Malthus, *Essai sur le principe de population*, édition de 1803.

#### 1. Introduction

Quelles fractures sociales ? Cette expression très française, popularisée par Jacques Chirac à l'occasion de la campagne présidentielle de 1995 fait référence au contraste entre, d'une part, une élite intégrée dans la mondialisation et, d'autre part, les exclus. Ce concept peut s'appliquer aux nations. D'un côté, les anciens pays industriels créateurs de la plus grande part des richesses produites dans le Monde, origines et destination de l'essentiel des échanges mondiaux de marchandises et de capitaux, de l'autre côté, les exclus de la mondialisation en Afrique, en Asie, en Amérique latine. Entre les deux, quelques pays émergents, assez peu soucieux, par ailleurs, du caractère durable de leur mode de développement et qui s'extirperaient de la classe des exclus sans pour autant accéder à l'élite.

Ce schéma un peu simpliste est-il toujours d'actualité ? Le terme de fracture sociale ne se rattache-t-il pas à une vision "fin de siècle" caractérisée par l'épuisement des formes passées d'organisation sociale. Ne sommes nous pas aujourd'hui dans un contexte "début de siècle" qui révèle progressivement ses ruptures politiques, économiques et sociales ?

Le XX<sup>e</sup> siècle nous a laissé avec des pays émergents surendettés et en quasi-faillite. Les premières années du XXI<sup>e</sup> siècle ont été caractérisées par des taux de croissance extraordinairement élevés dans ces mêmes pays. Les plus endettés ont réglé leurs

problèmes financiers. Le Brésil, dont on croyait son endettement éternel, est devenu crédeur net. Les réserves en devises sont aujourd'hui accumulées par les pays émergents et le Japon. Même l'Afrique, continent oublié, a connu des taux de croissance inédits.

Certains des exclus du XX<sup>e</sup> ont bénéficié de l'explosion du prix des matières premières sans pour autant nuire à la croissance des pays industriels. Nous sommes restés, dans un monde keynésien où la croissance de la demande des uns entraînait la croissance économique des autres.

Toutefois, la crise énergétique et surtout alimentaire que nous connaissons aujourd'hui révèle les limites de cette effervescence. Le sursaut keynésien que nous avons connu, jusqu'à la crise des *subprimes*, pourrait se terminer en crise malthusienne où la poursuite de la croissance se heurterait aux pénuries de ressources naturelles. On a parlé de fracture numérique, de fracture énergétique sans nécessairement voire que la plus inquiétante et la plus douloureuse des fractures serait alimentaire.

Ces effets sont connus. L'intuition voudrait qu'ils aboutissent à une redistribution de la valeur du côté des pays producteurs de matières premières raréfiées et des pays qui seront parvenues à produire les techniques les plus efficaces pour les produire.

Toutefois cette redistribution des cartes n'a rien d'arithmétique. Elle dépendra des politiques qui pourraient accompagner la transition malthusienne de l'économie mondiale. Les politiques à mettre en œuvre ont été assez peu explorées et même, souvent, ignorées. Or, elles peuvent modifier très significativement la répartition des richesses. Il est un paradoxe troublant, mais maintes fois vérifié : il ne suffit pas de détenir les richesses pour être riche. Si tel était le cas, l'Afrique serait aujourd'hui le continent le plus prospère. La richesse est parfois mère de pauvreté.

Je développerai trois points. J'attirerais d'abord l'attention sur le fait que la crise actuelle pourrait marquer une rupture avec les anciens modes de développement où les ressources de base parvenaient à suivre la croissance de l'économie mondiale. Si la hausse du prix des produits énergétiques et alimentaires se confirme sur le long terme, de quelle manière pourrait être redessinée la carte mondiale des fractures sociales ? Si les pays producteurs de matières premières devraient bénéficier de la crise, cette redistribution des richesses n'est pourtant pas mécanique. Elle dépend aussi de la gestion macroéconomique des rentes acquises. La crise alimentaire qui exerce des effets redistributifs brutaux, pourrait frapper d'obsolescence le débat sur les politiques agricoles tel qu'il est aujourd'hui mené à l'OMC ou à la Commission.

## **2. Malthus aurait-il raison, finalement ?**

L'explosion du prix des matières premières répond sans doute à une combinaison intempestive de facteurs aléatoires. Elle a certes été amplifiée par la spéculation, face à la

crise des subprimes, à la chute du dollar, au retour de l'inflation, les matières premières seraient devenues la valeur refuge. Toutefois, la hausse des prix a précédé tous ces phénomènes. Elle pourrait même, comme nous le verrons, y avoir contribué et gardons nous de confondre la cause et la conséquence.

Bien entendu, à moyen terme, il faut continuer à faire confiance aux phénomènes d'autorégulation qui ont, jusqu'à maintenant, repoussé les anticipations catastrophistes du néo-malthusien Club de Rome. La hausse des prix n'accélère-t-elle pas l'investissement dans les secteurs en pénurie ? Ne stimule-t-elle pas l'innovation ? Ne favorise-t-elle pas des substitutions ?

Mais peut-on raisonnablement parier sur une prochaine sortie de crise, sur la poursuite, de la tendance séculaire à la baisse du prix des produits agricoles ?

Je ne crois pas. Des contraintes nouvelles apparaissent : les investissements, les innovations, les substitutions se heurtent aux contraintes de développement durable, qu'elles soient environnementales, sociales ou économiques. Le débat sur la substitution de biocarburants au pétrole est éclairant. Le bilan écologique des biocarburants reste discuté, ses effets sur la déforestation ne peuvent être que négatifs et, évidemment, une substitution mal menée durcit la contrainte alimentaire. Quoiqu'en dise le Président Lula, le gouvernement brésilien ne parvient ni à contrôler la déforestation, ni à imposer des normes de travail décent dans l'agriculture, ni à répartir plus équitablement les terres. Les champs de soja du Mato Grosso ne sont pas des lopins qui permettraient aux paysans sans terre de survivre, mais des exploitations hyper-mécanisées de plusieurs milliers d'hectares.

De plus, nous sommes peut-être entrés dans une phase où les modes passés de développement insoutenable conduisent à des rendements décroissants qui limiteront la croissance de la production agricole et de certaines matières premières : la pénurie d'eau, la salinisation des sols, une plus grande instabilité climatique durciront, entre autres, les contraintes d'offre et rendront les productions plus aléatoires.

On peut donc craindre que si le spectre d'une crise alimentaire durable s'éloigne ce sera du fait de réactions non souhaitables, sources d'autres formes de crise comme l'arrêt brutal de la croissance des pays émergents et en développement ou la violation des règles de développement durable pour répondre à l'explosion de la demande. Le slogan "nourrir 9 milliards d'humains" n'a pas grand sens car les besoins ne sont pas les mêmes lorsque les populations se contentent de riz ou lorsqu'elles leur substituent de la viande ou des produits laitiers élaborés. L'offre et la demande agricoles sont, à moyen terme et, je crains, à long terme, inélastiques aux prix alors que le revenu exerce un effet multiplicateur sur la demande des produits de base -blé, riz, soja, lait-. Ce bilan a d'ailleurs quelque chose de désolant : plus la croissance sera égalitaire, plus les pressions sur la demande alimentaire seront fortes car l'adoption de modes alimentaires plus exigeants en calories et protéines végétales, aujourd'hui limitée à une part relativement

faible des populations chinoise ou indienne, sera plus forte. Ajouter à cela une probable instabilité climatique, je vois mal comment la crise alimentaire ne pourrait pas devenir récurrente, voire chronique avec, au mieux, quelques phases de rémission les années fastes.

### **3. Maîtriser le modèle norvégien**

Nous savons que l'augmentation du prix des ressources naturelles, minérales ou agricoles, ne se traduit pas mécaniquement par une augmentation de la richesse des pays exportateurs. Le "mal hollandais" est une réalité. A quelques exceptions près, l'Iran ou le Venezuela, notamment, il est resté jusqu'à maintenant relativement peu visible dans la mesure où cette rente a surtout été consacrée au désendettement. Les tensions inflationnistes dans certains pays émergents, producteurs de matières premières, comme l'Argentine ou la Russie, montrent que cette phase transitoire est sans doute dépassée et que la sur-inflation, voire l'hyper-inflation, pourrait faire son retour. Inflation qui, par ailleurs, redistribue les richesses des plus pauvres vers les plus riches, surtout lorsqu'elle frappe les produits de première consommation.

Nous connaissons aussi les remèdes du "mal hollandais" : le "modèle" norvégien. Il consiste à neutraliser les effets de l'accumulation d'excédents de la balance des paiements sur l'inflation et le taux de change par une exportation de capitaux, placés à l'étranger. Mais ces remèdes connus ne s'imposent pas naturellement. Ils exigent une gouvernance solide, une unité nationale forte. La rente des matières premières suscite la convoitise de certaines élites dirigeantes, d'ethnies, de groupes plus ou moins légaux. Le cas des Grands Lacs africains et du Congo est certes limité mais illustratif de l'instabilité politique due à l'existence de richesses naturelles. A l'intérieur de chaque pays, l'augmentation du prix des matières premières et, notamment, des produits agricoles, déplace la richesse des zones urbaines vers les zones rurales. C'est une autre source d'instabilité politique qui peut compromettre une gestion rationnelle de la rente et favorise l'installation de gouvernements populistes, à l'iranienne ou à la vénézuélienne plus enclins à une redistribution inflationniste de la rente, qu'à convaincre les populations de la légitimité de sa neutralisation.

Toutefois, même si les pays concernés s'approprièrent les "bonnes" règles de gestion de la rente, s'ils acceptaient de limiter le recyclage interne aux capacités d'absorption de l'économie nationale, le problème serait-il résolu pour autant ?

Soigner le "mal hollandais" chez soi, c'est aussi le reporter sur les autres. L'excédent des pays exportateurs nets de matières premières aura pour contrepartie le déficit courant des pays importateurs nets de matière première. L'équilibre mondial se réalisera par le recyclage des excédents qui permettra à certains pays de financer en douceur leur déficit, mais à d'autres, moins attractifs, d'affronter une crise de balance des paiements. En d'autres termes, les déséquilibres actuels ont peu de chances de se résoudre : la

réduction du déficit commercial américain n'est pas pour demain. Un déficit européen est vraisemblable<sup>1</sup>.

Ce recyclage s'accompagnera d'une surliquidité des marchés internationaux associée à des bas taux d'intérêt. Pour les investisseurs publics ou privés, la tentation sera grande d'accroître les rendements des capitaux par des placements plus rémunérateurs que les bons du Trésor américains. Le rachat d'actifs par des fonds d'investissement et, de plus en plus, par des fonds souverains, impliquera un transfert de propriété d'actifs au profit des pays excédentaires. C'est une source de tension et on peut s'attendre à des réactions "protectionnistes", qui se sont déjà exprimées aux États-Unis, en France ou en Allemagne. L'idée, pour un grand pays industriel, de voir passer le contrôle de ses banques et de certaines de ses industries stratégiques nationales à des fonds contrôlés par les États chinois, russe ou libyens n'est pas prêt d'être acceptée.

L'autre manière d'assurer une meilleure rémunération des capitaux placés à l'étranger, lorsque la surliquidité pousse les taux d'intérêt à la baisse, est d'accepter plus de risques ce qui, par construction, conduit à plus d'instabilité financière. La crise des *subprimes* pourrait être le premier accident "début de siècle" qui aura d'autant plus de chances de se renouveler que, dans un Monde aux liquidités déjà surabondantes, mais contournant le compartiment étanche du marché interbancaire, les banques centrales ont massivement injecté de nouvelles qui se retrouveront à terme dans les circuits spéculatifs de l'économie mondiale.

Ne pas administrer les bonnes thérapies au mal hollandais serait un véritable gaspillage et l'occasion perdue pour les pays producteurs, souvent les moins riches, de bénéficier d'une redistribution de richesse en leur faveur. Mais, soigner le mal hollandais n'est pas sans effets pervers car il s'apparente à un jeu de mistigri qui peut, au bout du compte, déstabiliser l'économie mondiale.

L'enchérissement du prix des matières premières a d'ailleurs exercé un autre effet : le tarissement des recettes du FMI. Les pays émergents ont ainsi pu se désendetter auprès de l'organisation qui ne conserve de créances significatives que sur la Turquie. A quoi sert donc aujourd'hui le FMI ? Dans la crise des *subprimes*, ce sont les banques centrales qui ont pris la main. Le FMI a certes exprimé le désir de s'intéresser à la stabilité des marchés financiers, ce qui est vague. Peut-être devrait-il être plus attentif à la gestion du recyclage des surplus qui a commencé –il en est victime- et s'interroger sur les moyens d'en éviter les pièges.

---

<sup>1</sup> L'excédent de pays importateurs de matières premières –le Japon, la Chine, l'Allemagne- est un paradoxe aux raisons diverses liées parfois à la sous-évaluation du taux de change et à l'abondance de l'épargne, d'autres fois à la bonne adéquation des spécialisations aux demandes des pays à forte croissance.

#### 4. Inverser le débat agricole

Un autre point essentiel et encore assez mal perçu est l'obsolescence brutale de la conception dominante des politiques agricoles ; doctrine qui a présidé aux réformes de la PAC et structure la position défendue à l'OMC et dans les organisations internationales. Quelle est-elle ? Les politiques agricoles de pays comme les États-Unis et l'Union européenne, aggravent la surproduction et la baisse des prix mondiaux ; elles pénalisent donc les pays exportateurs et ruinent les producteurs des pays en développement.

Nous sommes pourtant aujourd'hui dans une situation très paradoxale où le Brésil bataille à l'OMC pour que l'Union européenne ouvre son marché en abaissant ses tarifs douaniers, mais ... limite ses propres exportations. Simultanément, l'Union européenne résiste aux demandes des pays exportateurs en défendant ses droits de douane, mais, en décembre 2007, elle les a suspendus sur la plupart des importations céréalières. Aujourd'hui le tarif douanier européen sur les importations de blé est nul ce que personne n'a jamais osé lui demander, même à l'OMC !

Hier, les pays riches isolaient leur marché national pour se préserver de prix mondiaux trop faibles qui ruineraient leurs producteurs, quitte à aggraver leur dépression. Aujourd'hui, les pays exportateurs isolent leur marché national pour le préserver de prix trop élevés afin de défendre le pouvoir d'achat de leurs consommateurs, quitte à aggraver leur hausse. On ne peut exclure que les pays accusés de pousser les prix à la baisse -l'Union européenne, les États-Unis- ne soient pas conduits demain à limiter leurs exportations, ce qui les exposerait à l'accusation de ... pousser les prix mondiaux à la hausse, d'amplifier la crise alimentaire et d'affamer les populations les plus pauvres.

La réforme de la PAC qui visait à substituer un soutien au revenu des agriculteurs déconnecté de la production à un soutien par les prix beaucoup plus distorsif était rationnelle dans l'ancien contexte d'excédents, de surproduction et de prix mondiaux bas. La nouvelle PAC devient absurde, inéquitable et finalement injustifiable dans la situation actuelle. Non seulement les producteurs européens de céréales ont vu leurs recettes s'envoler très au-delà du prix garanti par la Commission mais, du fait même de cette déconnection, ils ont en plus touché les primes au revenu calculées sur d'autres bases que celles du prix et du volume de production.

La revendication de souveraineté alimentaire qui consiste, pour chaque pays, à satisfaire ses besoins en privilégiant le commerce de proximité est irresponsable. La production agricole est à encourager partout. Dans les pays pauvres comme dans les pays à vocation exportatrice. La revendication d'une souveraineté alimentaire qui reviendrait à limiter la production dans les pays à vocation agricole équivaut à réduire l'offre, susciter des pénuries et pousser les prix à la hausse. C'est bien cela qui pourrait -si j'osais reprendre l'expression outrancière de Jean Ziegler appliquée aux biocarburants- constituer une "crime contre l'humanité". Pour que l'offre s'adapte à la demande il

faudra demain, plus qu'aujourd'hui, que les pays qui, dans un contexte de prix élevé, disposent d'un avantage comparatif dans l'agriculture puissent exporter vers les pays qui resteront dans l'incapacité d'atteindre non seulement l'autosuffisance mais également la diversification alimentaire. Depuis 1999, la valeur des importations chinoises de soja a été multipliée par 35. Les productions étant par ailleurs de plus en plus aléatoires, seul le commerce permettra de compenser le déficit des uns par l'excédent des autres.

Demain, les entraves au commerce international viendront moins des barrières à l'importation que des obstacles aux exportations. D'ores et déjà, la réaction aux émeutes de la faim dans les villes a été de limiter les exportations: le Brésil, l'Inde, le Brésil, l'Argentine, le Vietnam parmi d'autres. Si une telle réaction permet de limiter la hausse des prix intérieurs, elle aggrave la crise dans les autres pays, notamment dans les pays africains les plus pauvres. Seules de nouvelles règles internationales pourront éviter ce jeu de "dilemme du prisonnier" dont les victimes seront les pays et les individus les plus pauvres. Ces nouvelles règles ne doivent certainement pas conduire à limiter la production. Les bonnes politiques agricoles de demain seront celles qui viseront trois objectifs : favoriser la croissance durable de la production, diversifier les risques en diversifiant les lieux de production, assurer une plus grande régularité des cours et des revenus des agriculteurs.

Sur le plan interne, la fracture sociale va tendre à se déplacer : la hausse des prix agricoles soulagera certes les zones rurales à condition, toutefois que la rente ne soit pas confisquée par des politiques "anti-rurales", mais elle aggravera la pauvreté dans les zones urbaines. Limiter les exportations agricoles pour contenir les prix, c'est d'ailleurs reprendre une partie des gains "tombés du ciel" dans la poche des populations agricoles pour indemniser, très partiellement, les pertes des populations urbaines souvent plus remuantes et politiquement plus actives.

La hausse du prix des matières premières remet donc en cause aussi les compromis internes et sont sources d'instabilité à l'heure même où certains pays, même en Afrique, semblaient progresser dans la bonne voie.

## **5. Conclusion**

Nous avons raisonné autour de l'hypothèse d'une hausse tendancielle du prix des matières premières qui reflèterait l'incapacité de l'offre à suivre la demande. Les pays disposant de ressources relativement rares bénéficieront certes de transferts. Il ne s'agit pas toujours de pays pauvres et tous les pauvres n'en bénéficieront pas (Afrique). A l'intérieur, certains gagneront (les ruraux, les intérêts pétroliers et miniers) mais au détriment d'autres (les urbains). La compétition pour la captation de la rente favorisera les conflits et la corruption. Cette instabilité interne pourrait s'internationaliser par la tentation impérialiste de pays refusant de voir leur croissance bornée par la disponibilité des matières premières. En absence de régulation internationale, on peut craindre un

"néo-colonialisme" et son cortège de conflits armés. Il y a quelques semaines, *The Economist* titrait "*The new colonialists*" en montrant une file des spahis chinois cheminant dans le désert<sup>2</sup>. Il serait toutefois injuste de n'imputer qu'à la seule Chine ce type de velléités.

Bien entendu, le pire n'est jamais certain. Encore faudrait-il que les États et les organisations internationales adaptent leur doctrine aux évolutions constatées des tensions dans l'économie mondiale et ne se trompent pas d'analyse.

---

<sup>2</sup> *The Economist*, march 15th-21th