

DE QUELLE AGRICULTURE AVONS-NOUS BESOIN?

EDGARD PISANI (*)

Les fondateurs de la politique agricole commune ont commis trois erreurs. Ils ont séparé le marché des céréales de celui des aliments du bétail, conduisant la Communauté à importer aujourd'hui cinquante millions de tonnes de nourriture pour animaux et à subventionner de ce fait l'exportation de maïs et de blé que ses veaux, vaches, cochons, poulets pourraient consommer. Ils ont rendu automatique et ont proportionné l'aide accordée aux agriculteurs à la quantité produite, aidant plus les grandes exploitations et les régions riches et favorisant le développement artificiel de productions excédentaires. Ils ont négligé l'outil de production, les structures, ce qui a privé la Commission des moyens d'orientation et d'aménagement dont elle aurait pourtant eu le plus puissant besoin. Les fondateurs n'ont, de surcroît, pas pu prendre la mesure du développement de la capacité productive rendu possible par les progrès de la génétique animale et végétale, de l'art vétérinaire, de la phytopharmacie, de la nutrition des animaux, de la fertilisation et du travail des sols: en trente ans, le rendement moyen s'est accru de plus d'un quintal de blé par hectare et par an et la quantité d'aliments nécessaire à un porc pour gagner un kilo de poids a diminué de moitié ou presque.

Erreurs et imprévisions prises en compte, l'Europe, gravement déficitaire en 1961, était excédentaire dix ans plus tard dans les principales productions agricoles. Il aurait fallu alors changer de politique. On ne l'a pas pu à cause de la «règle de l'unanimité». Les producteurs ont continué à plus produire, à plus investir et à acheter plus d'intrants, les marchands à vendre plus sur le marché mondial et à solliciter pour cela plus d'aide, le budget agricole n'a cessé de croître, la politique agricole n'a cessé de devenir plus impopulaire, les concurrents de l'Europe et les pays en voie de développement ne cessant quant à eux de protester contre des pratiques jugées déloyales ou gênantes.

Malaise dans le monde agricole européen, malaise à Bruxelles, malaise entre la Communauté et les Etats-Unis. Menace non voilée, chantage: la tutélaire armée américaine pourrait cesser de protéger l'Europe — qu'au demeurant plus rien sans doute ne menace —, si l'aide à l'exportation des denrées agricoles continuait d'irriter le lobby

Abstract

The Community Agricultural Policy should be adapted to the world economy transformations and technological advances. Surplus growth, high public expenditures, strong competition, little interest of developing countries are the elements characterizing the last 20 years' CAP. The EEC has now to solve problems concerning food safety, nature and unrenouvelable resources safeguard, geographic, economic and social equilibria. Among the possible measures to take, for re-establishing the equilibrium between domestic and international market, three interventions should be adopted: to the person, to the service offered and to the prices defined.

Résumé

La Politique Agricole Communautaire doit s'adapter aux transformations de l'économie mondiale et à l'évolution du progrès technologique. L'augmentation des excédents, les dépenses publiques excessives, la concurrence internationale, le peu d'intérêt des pays en voie de développement sont les éléments qui ont caractérisé la PAC de ces 20 dernières années. La CEE doit maintenant faire face aux problèmes de sûreté alimentaire, sauvegarde de la nature et des ressources non renouvelables, équilibres géographiques, économiques et sociaux. Parmi les mesures à prendre, pour donner à l'Europe un équilibre sur le marché interne et international, on doit avoir recours à trois types d'interventions: à la personne, au service fourni et aux prix établis.

des farmers du Middle-West: nous sommes en année électorale.

Voilà dix ou quinze ans que la Politique Agricole Commune joue en défense. Accusée de toutes parts, elle est amendée, rognée, rapetissée, déformée, dévoyée, défigurée car nul, semble-t-il, n'ose envisager de l'enterrer après avoir pris soin d'en définir une autre. La P.A.C. est morte, vive la Politique Agricole Européenne. L'entreprise est d'une difficulté extrême parce que, précisément, la P.A.C. a favorisé des productions artificielles, des investissements disproportionnés, des pratiques abusives et qu'il est impossible de faire disparaître tout cela en un jour. Trop d'intérêts légitimes seraient lésés: on les étouffe progressivement. Il faudrait les mettre en cause ouvertement et donc courageusement et se donner les moyens de les prendre en compte pour les faire disparaître dans une dynamique nouvelle.

Le temps est venu de ne plus corriger, le temps est venu d'inventer et de poser ouvertement la question de savoir de quelle agriculture l'Europe a besoin et de dire les moyens et les instruments dont elle a besoin pour la faire accepter et la mettre en oeuvre. Si une telle attitude était adoptée, la stratégie à déployer à la table du GATT serait tout autre qu'elle n'est aujourd'hui: au lieu de négocier le montant et la technique des aides, l'Europe négocierait les politiques, c'est-à-dire tout à la fois les perspectives agricoles, écologiques et alimentaires mondiales, et la définition des règles et des pratiques capables de nous permettre de faire face aux problèmes qui nous attendent: sécurité alimentaire, sauvegarde de la nature et des ressources non renouvelables, équi-

libres géographiques, économiques, sociaux et culturels internes, atténuation des variations erratiques, artificielles et destructrices des cours mondiaux.

C'est pure rhétorique que de parler de libre échange et de concurrence dans un domaine où chaque pays, chaque ensemble politique a pour souci de survivre ou de dominer. Il faut des lieux où se négocient les politiques avant que ne se marchandent les tarifs et règles de concurrence, pour que les opérateurs s'affrontent loyalement.

Il n'est plus possible d'aller à Genève pour s'entendre dire que la politique agricole commune est seule responsable de tous les malheurs du monde. Il faut que la Communauté européenne, premier marché alimentaire mondial, demande et obtienne que soit abordé et traité le problème que pose l'avenir du monde vivant et qu'à une approche doctrinale de l'économie succède un traitement objectif des réalités et des menaces: il y a des millions d'êtres humains qui meurent de faim, il y a le désert qui s'étend, la forêt tropicale qui crève, l'eau qui se fait rare et la population du monde qui augmentera de moitié en un tiers de siècle! En même temps que le mythe du Progrès a sombré l'illusion que tout finirait par s'arranger: seule la volonté de l'homme peut corriger les dégâts que l'homme provoque lorsqu'il ne règle plus ses consommations sur ses besoins mais sur ses fantasmes et qu'il feint de croire qu'il peut disposer de la nature à sa guise.

Car la première question à laquelle il faut répondre est de savoir si et comment la planète — et aussi, sans doute, le génie de l'homme — pourront nourrir convenablement dix milliards de bouches. Il faudra,

(*) Président C.I.H.E.A.M., Paris.

pour y parvenir, doubler la production alimentaire actuelle. Or l'explosion démographique accroît les concentrations urbaines et celles-ci se développent sur les terres les plus fertiles du monde. La vallée du Nil est rongée par l'urbanisation. L'expansion passée de la production s'est moins faite par conquête de nouvelles terres que par progrès technique, irrigation et surconsommation d'énergie. Il faut entre six et quinze mille mètres cubes d'eau pour irriguer un hectare, il faut détruire entre huit et dix calories combustibles pour produire l'une de ces calories animales dont l'homme riche est friand. Le progrès technique risque fort de s'essouffler et la terre, l'eau, l'énergie, de devenir des facteurs limitants. Le modèle dominant n'est pas susceptible d'être étendu à l'ensemble de la planète, les ressources de celle-ci n'y suffiraient pas.

Sauf à imaginer, mais au prix de quelles violences, que dans vingt-cinq ans, un milliard d'humains vivront mieux mais qu'en contrepartie, huit ou neuf milliards vivront ou survivront très mal, il faut chercher la solution du problème posé non dans l'intensification gâpilleuse, mais dans un effort cohérent de recherche scientifique et d'organisation culturelle: il nous faut des plantes qui captent l'azote de l'air et aient moins besoin d'engrais et d'eau; il nous faut une organisation culturelle extensive moderne, moins exigeante en capital, en énergie, en eau d'irrigation et sans doute donc plus consommatrice d'espace et peut-être du travail, permettant à l'exploitant agricole de vivre dans son temps. La vraie performance n'est pas dans l'accroissement démesuré des rendements à l'hectare mais dans un meilleur rapport entre rendement et consommation d'eau, d'énergie et d'intrants. C'est, pour la recherche agronomique et pour les industries para-agricoles, une véritable révolution culturelle.

A l'inverse de ce qu'elle fait aujourd'hui, la politique agricole doit favoriser cette évolution. C'est cette mutation que l'Europe doit négocier et non la manière de réguler l'écoulement des excédents. Il faut élaborer une stratégie internationale de développement agricole, d'équilibre alimentaire et de sauvegarde de l'environnement. Le GATT n'est assurément pas le meilleur lieu pour en discuter, et accepter de se limiter au débat du GATT, c'est s'engager sur une fausse piste puisque c'est prétendre régler par le marché seul des processus où sont engagés la nature et la société. C'est régler en myope l'avenir de l'espèce.

Mais pour négocier de la sorte dans les conférences internationales, la Communauté doit avoir changé de philosophie et de politique. Accepter que joue la seule loi du marché, c'est, pour l'Europe, accepter la diminution de plus de moitié du nombre de ses exploitations agricoles, c'est accepter qu'un tiers supplémentaire de son territoire devienne un quasi désert, c'est s'engager à faire face aux problèmes que lui posent le manque d'eau, la consommation d'énergie, mais aussi la pollution car, plus elle est



intensive, plus la production est polluante. Il ne s'agit pas de créer un système de protection qui mette l'agriculture européenne à l'abri du marché mondial, mais de définir, à l'échelle du monde et compte tenu de tous les paramètres pertinents, des disciplines qui assurent l'avenir et dans le respect desquelles puissent alors jouer la concurrence et la loi du marché. Le monde n'y est guère préparé, la conférence de Rio le démontrera demain. Il n'est de perspective acceptable que celle qui assure la satisfaction des besoins alimentaires de tous les hommes sur une planète dont la vitalité demeure intacte. C'est cela d'abord le «sustainable development», le développement qui dure. Venons-en à la question initiale et à la négociation que la Communauté doit engager chez elle avec les professions liées à l'agriculture: «De quelle agriculture l'Europe a-t-elle besoin?», et «Comment définir et mettre en oeuvre la politique qui permettra qu'elle se mette en place?».

Il faut mesurer la rupture que constitue en elle-même la première question. Hier encore, presque partout sur le vieux continent «l'ordre éternel des champs» faisait partie de l'héritage sacré. Le paysan était le prêtre qui renouvelait chaque jour, par son labeur, le lien fondateur qui existe entre l'homme et la nature, entre l'homme et Dieu. Il était celui par lequel venait le pain quotidien. Il était le nourricier dont dépendait la vie. C'est à partir de ces images, suivant des processus lentement modifiés, que se sont élaborés notre paysage mental, notre culture et qu'a été modelée notre nature; L'Europe doit dire si elle tourne le dos à cette perception du monde. Mais elle ne peut pas dire en même temps qu'elle veut demeurer un camaïeu de multiples espaces jardinés et qu'elle veut forcer la nature au nom du marché. Elle ne peut pas dire qu'elle veut un espace rural habité et des champs, des étables, des poulaillers-usines à produire de la bouffe. Elle ne peut pas dire qu'elle aime les joies de la table et le fast food. Et si, raisonnable et fidèle pourtant, elle veut trouver un compromis, il faut qu'elle cherche ce compromis et voie comment le

mieux en payer le prix. Il est encore temps; demain, il sera trop tard.

L'Europe, où les espaces sont limités, où la terre est coûteuse et où les ressources du sous-sol sont quasi inexistantes, doit dire de la même façon si son ambition n'est que d'être autosuffisante ou si elle veut au contraire occuper une place significative sur le marché mondial des denrées alimentaires. Si, à technique et organisation égales, ses coûts de production sont supérieurs à ceux qui peuvent être obtenus sur les vastes plaines et sous d'autres climats, il faut qu'elle fasse admettre par ses partenaires son droit à compenser les inégalités qui pèsent sur son agriculture. Et, si elle prend cette position, elle aura d'innombrables complices: la Suisse et le Japon d'abord, la plupart des pays en développement ensuite car, si les uns et les autres étaient soumis à la loi du marché, c'en serait fait de leur agriculture. La concurrence internationale est une discipline qui oblige à réduire les coûts et à accroître les qualités; nul ne devrait accepter qu'elle assure le triomphe d'un modèle dangereux.

Acceptant la concurrence ainsi définie, l'Europe doit dire qu'elle veut que son agriculture peuple et jardine son espace, qu'elle assure sa sécurité alimentaire et sa place sur les marchés mondiaux. Elle doit dire sans peur et sans honte que cela n'est pas négociable parce que cela fait partie de la définition qu'elle donne d'elle-même et de ce qu'elle considère comme ses intérêts fondamentaux.

On imagine à quels débats de telles affirmations peuvent donner lieu au sein de la Communauté elle-même. Parmi les douze pays, il en est qui voient autrement l'avenir. Ils sont forts de leur connivence avec les Etats-Unis. Soit. Mais au moment de franchir le pas que constitue la ratification du traité de Maastricht, il est bon que l'on sache ce que l'on veut en faire: la charge d'une organisation essentiellement économique soumise à une volonté extérieure ou la pré-constitution d'une entité politique de plein exercice co-gérant les équilibres du monde.

Voilà donc les principes: un espace entre-

tenu et une production orientée, dans une concurrence régulée qui favorise le développement et garantisse l'avenir et les grands équilibres.

L'aide au produit que la politique agricole commune a mise en place en 1961 ne répond parfaitement à aucun de ces objectifs: elle favorise les excédents sans sauvegarder l'espace ni contribuer aux équilibres internationaux. Il faut s'en écarter après avoir trouvé d'autres modes d'intervention et de régulation. Est-ce que «l'aide à la personne» promet d'être plus pertinente? Coexistant avec l'aide au produit, parce que celle-ci sera maintenue, elle aboutira à une concentration et à une intensification accélérées des productions. Elle sera l'alibi d'un processus destiné à nous faire entrer dans la course à la concentration des productions et le jeu dément de la concurrence internationale. En marche vers la mondialisation puisque les laissés pour compte recevront compensation. Insidieusement, la combinaison de l'aide au produit et de l'aide à la personne est sans doute le système le plus pernicieux qui soit. Elle donne bonne conscience aux relateurs d'une politique qui détruit nos équilibres.

«L'aide à la personne» doit être maintenue comme instrument d'appui à des transitions nécessaires; elle ne saurait devenir un système. Mieux vaut pousser plus avant l'analyse et se demander si, à l'aide au produit et à l'aide à la personne, ne doit pas être ajoutée «l'aide au service» ou, pour mieux dire, la rémunération des services que les agriculteurs rendent à la collectivité: si l'agriculteur produit des denrées, il produit aussi des services, et ceux-ci méritent comme celles-là d'être quantifiés et payés. L'aide à la personne est de subvention à la présence, l'aide aux services la rémunération d'un travail utile: l'aménagement de l'espace demande mille interventions qui se paient. Voyons comment les quantifier, les orienter, les contractualiser. Faisons les entrer dans le calcul économique. Ce n'est point chose aisée; c'est, à l'évidence, chose possible. Il n'est pas acceptable de payer des hommes et des femmes pourvu qu'ils ne produisent rien. Il est possible et bon de les payer pour qu'ils assurent l'aménagement de l'espace.

Mais revenons à l'aide au produit. Elle ne sera pas supprimée. Elle doit être aménagée. Linéaire, elle favorise l'excédent; modulée, elle peut tout à la fois jouer le rôle social qui est sa justification première et jouer un rôle économique en permettant aux surplus d'être payés à des prix proches des prix mondiaux. Le système a fonctionné en matière de céréales en France jusqu'à l'apparition de la politique agricole commune. Il fonctionne en matière de sucre à la satisfaction générale. Comment moduler? Chaque produit, chaque marché exige des modalités particulières. Mais prenons le cas du sucre parce qu'il est le plus simple à exposer et le plus facile à comprendre: par convention entre la Communauté et les betteraviers, un certain contingent est payé à prix

haut; il correspond aux besoins de la consommation intérieure. Un certain contingent subit une décote qui permet de répartir la charge de l'exportation entre les professionnels et la collectivité. Un troisième contingent ne reçoit aucun soutien; il est vendu sur le marché mondial, au cours mondial. Le marché du sucre s'est régulé quasiment sans charge pour le budget communautaire.

Le même principe a joué de 1936 à 1962 en France, au niveau de chaque exploitation, en matière de céréales. C'était le système des quantités: une première quantité est payée à tous à prix plein, une quantité complémentaire à prix inférieur et ainsi de suite jusqu'à ce que le prix payé au producteur soit équivalent au cours mondial. Pour citer des chiffres parfaitement théoriques: exploitation par exploitation, les cent premiers quintaux sont payés cent francs le quintal, les cent suivants, quatre-vingt-dix, les cent suivants, quatre-vingts... c'est-à-dire que le paysan qui produit cent quintaux reçoit un prix moyen de cent francs au quintal, mais que celui qui produit trois cents quintaux ($100 + 90 + 80 = 270$) ne reçoit que quatre-vingt-dix francs au quintal. Ainsi met-on en valeur la fonction sociale du prix garanti et s'assure-t-on de la compétitivité des surplus en tenant compte de la décroissance des coûts.

Cette méthode, qui a sauvé l'agriculture française en 1936, est dite complexe et difficile à gérer par les technocrates qui ont inventé des règlements bien plus sophistiqués. Elle est claire, elle est anti-productiviste, elle favorise la sauvegarde d'un certain équilibre rural; elle permet d'aborder avec de bons arguments la négociation internationale.

C'est par la combinaison bien gérée des trois formes d'intervention: personne, service, prix modulé, que l'Europe peut atteindre les objectifs qu'il lui est suggéré de retenir. Mais comment gérer le passage et comment négocier cette politique agricole européenne?

Il faut d'abord inventer un message qui, au lieu de fractionner et de séparer les problèmes de cette fin de siècle, les présente comme un ensemble dont les différents aspects sont interdépendants: agriculture, environnement, aménagement du territoire, équilibre Nord-Sud, survie de l'espèce, sauvegarde des ressources rares, nécessité de rendre à la nature ce que nous lui prenons, tout se tient. L'opinion publique est désireuse d'entendre ce message, et les agriculteurs comprendront, s'il est prononcé avec une suffisante force, le rôle qui est le leur au carrefour de la production alimentaire et de l'équilibre biologique. Seuls certains doctrinaires refusent de l'entendre, qui n'ont pas compris que le marché a besoin, pour jouer son juste rôle, d'un système mixte où le long terme et les grands équilibres sont assumés par la collectivité.

Il faut, pour appuyer ce message et accroître les chances de sa pleine efficacité, développer un système puissant de recherche qui

ne soit pas exclusivement soucieux de productivisme. Il faut que le monde agricole ainsi resitué, ne se sente plus marginalisé et comme engagé dans un irréversible déclin. Il faut que le monde agricole sache le rôle mixte, complexe mais essentiel dans chacune de ses dimensions qui est désormais le sien. Et pour qu'il en soit ainsi, il convient que la bataille dont il est l'enjeu à Bruxelles ne soit pas seulement budgétaire. On pourrait imaginer que l'Europe consacre désormais, par contrats quinquennaux successifs, un certain pourcentage de son PNB à la réalisation de son équilibre «biologique» et alimentaire, à l'orientation de ses productions et à leur soutien, dans des conditions négociées, sur le marché international. Et qu'une conférence ait lieu, tous les cinq ans, pour dire — avec tous ceux qui sont concernés — quel est le meilleur usage possible des sommes ainsi engagées. Le monde agricole doit être consacré comme responsable de son propre destin, c'est-à-dire aussi de l'accomplissement par lui des tâches qui lui sont confiées dans la vie et l'avenir de la Communauté.

Mais il faut qu'un débat politique ait lieu au sommet. Un débat politique et non une de ces discussions consacrées à la seule question de savoir combien on économisera sur la PAC ou quelles concessions pourraient être faites à Genève pour satisfaire les Américains sans désespérer nos agriculteurs. Ce débat est décisif et l'opinion doit y être intéressée parce qu'il s'agit de soulever et d'affronter tous les problèmes que posent nos équilibres multiples: rapports entre l'agriculteur et la nature, entre le besoin de production et le devoir d'entretien, entre le court et long terme, entre notre modèle de production-consommation et les capacités d'une planète bientôt peuplée de dix milliards d'êtres humains, entre le monde rural et les réseaux urbains, entre le Nord et le Sud, entre les disciplines dynamiques du marché et les disciplines plus conservatrices de la société entre le libéralisme sans frein et l'approche globale et donc mixte qu'exige une certaine régulation, entre les Etats-Unis et le reste du monde, même si les thèses américaines ont des partisans convaincus à l'intérieur même de la Communauté.

Il ne s'agit point de maintenir l'interventionnisme de la PAC, ni de suggérer une forme quelconque d'économie administrée - chacun en connaît le prix. Il s'agit de dire de quelle agriculture l'Europe et le monde ont besoin et comment la volonté politique doit intervenir pour que cette agriculture se mette en place en exploitant la dynamique du marché.

Pour prendre une image osée, le marché est sans doute notre moteur, il n'est ni notre «manche à balai» ni notre navigateur, ni notre pilote. Il n'en a pas la capacité. Seule la politique....