

Les politiques agricoles et alimentaires

Pisani E.

Etat de l'agriculture en Méditerranée : les politiques agricoles et alimentaires

Montpellier : CIHEAM

Cahiers Options Méditerranéennes; n. 1(4)

1993

pages 19-23

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=93400028>

To cite this article / Pour citer cet article

Pisani E. **Les politiques agricoles et alimentaires**. *Etat de l'agriculture en Méditerranée : les politiques agricoles et alimentaires*. Montpellier : CIHEAM, 1993. p. 19-23 (Cahiers Options Méditerranéennes; n. 1(4))



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Les politiques agricoles et alimentaires

Edgard Pisani

Président du CIHEAM, Paris (France)

Une politique agricole, c'est un ensemble d'objectifs et de moyens permettant à une société nationale ou multinationale géographiquement définie de gérer sa production agricole, sa société agricole et son espace rural, en négociation avec l'impératif que semblent constituer désormais l'évolution marchande et la mondialisation de l'économie agricole et alimentaire. Parler donc de politique agricole, c'est s'interroger sur les affirmations fondamentales de la société internationale actuelle, qui semble avoir accepté pour règle et pour inspirateur le marché, et le marché seulement. Parler politique, c'est mettre en cause le marché ; encore faut-il savoir pourquoi et comment. Je voudrais, avant d'entrer dans l'analyse de quelques aspects plus précis de cette problématique générale, présenter quelques remarques liminaires qui sont susceptibles de donner un sens à notre recherche.

► La première remarque liminaire est relative au concept de sécurité alimentaire. Si, à un moment donné de l'histoire, le monde a connu des carences graves qui ont abouti à des famines importantes, il est clair qu'actuellement, le risque de voir se reproduire des situations semblables semble s'être éloigné de nous. Il demeure que l'analyse du concept de sécurité alimentaire peut se faire à deux niveaux ; ou, plus exactement, que l'exigence de sécurité alimentaire peut s'exprimer à deux niveaux d'extension géographique différents. Selon la première analyse, qui semble triompher actuellement, il suffit que le monde produise assez pour l'ensemble du monde, sans se préoccuper de savoir si chaque pays, chaque région du monde, produit assez pour sa propre satisfaction. A partir de là, on glisse vers un autre mode d'analyse, qui est non plus seulement de sécurité dans le sens de résistance aux risques de famine, mais de sécurité dans le sens de maintien d'une dynamique de développement dans une région déterminée et de non dépendance politique.

Il est clair que le concept de sécurité alimentaire est beaucoup plus complexe dans un pays en voie de développement qu'il ne l'est dans un pays développé. Dans un pays en voie de développement, la

tentation est grande de considérer qu'acheter sur le marché mondial peut paraître profitable puisque le prix mondial est plus bas que ne l'est le prix national. Mais, acheter ses denrées à bas prix sur le marché mondial, c'est se priver de l'existence d'un marché intérieur fondé sur le revenu agricole, la demande agricole représentant l'immense majorité de la population.

C'est se priver aussi d'une capacité d'importation technologique ; l'essentiel des ressources monétaires d'un pays lorsqu'il est consacré à l'acquisition de l'alimentation n'est plus consacré à l'importation des techniques dont le développement a besoin. Le concept de sécurité alimentaire, tel qu'il est globalement présenté à l'échelle du monde, et c'est cela qui justifie l'idée de politique agricole, doit être mis en cause de deux façons :

- la sécurité alimentaire n'est pas assurée du fait qu'il existe quelque part dans le monde des stocks suffisants pour le monde entier, mais exige une vision géographiquement plus restreinte de l'autonomie ;
- la sécurité alimentaire est un des éléments de la dynamique économique globale d'un pays ou d'une région en développement.

► La deuxième remarque liminaire soulève un débat qu'il faudra un jour conduire. Est-ce que, au moment où les négociations du GATT sont engagées, au moment où la tendance à la mondialisation de l'économie et la volonté de libéralisation des échanges semblent occuper avec une telle force l'ensemble de la réflexion politique et économique mondiale, il est pertinent de parler de politique, c'est-à-dire de restriction à cette liberté ? Car, je le répète, la politique agricole, c'est une restriction à l'application pure et simple du principe de liberté des échanges. Le moment est bien choisi de poser le problème pour deux raisons :

1) Tant qu'existait une économie administrée du type soviétique, parler d'autre chose que de liberté des échanges, c'était se présenter comme complice d'un socialisme que l'essentiel du monde récusait.

La mort du système soviétique tel qu'il a existé libre en quelque sorte les médiateurs, si bien que parler aujourd'hui de régulation, ce n'est plus plaider en faveur d'une économie administrée mais d'une modération des excès d'une économie livrée à elle-même.

Cela est très important ; nous avons le droit, sans être nécessairement accusés de complicité avec le diable, de nous interroger sur les problèmes de régulation.

2) La deuxième raison pour laquelle il me semble que le débat vient tout à fait à son heure, c'est que l'expérience qui a été faite par les politiques d'ajustement structurel a été, dans un certain nombre de cas, tellement catastrophique que le problème est posé de savoir si l'application pure et simple des règles de l'économie libérale valables au Nord pouvait convenir au Sud, et si, en définitive, dans un certain nombre de pays du Sud, l'application d'un certain degré de protectionnisme n'était pas nécessaire au développement. De tels propos qui, il y a deux ou trois ans, étaient totalement impossibles à l'échelle du monde, sont maintenant possibles à telle enseigne qu'aux Etats-Unis même est en train de se développer avec beaucoup de force une école de la régulation, qui s'interroge sur la faculté que l'on a de laisser le monde soumis à la seule loi du marché.

Ainsi le problème est posé de savoir comment négocier, avec le principe de liberté, le principe de libre entreprise ; comment négocier entre ces principes et les valeurs et objectifs au nom desquels un pays veut conduire sa propre évolution ?

La réponse à cette question ne peut pas être homogène à travers le monde ; chaque pays, ou chaque ensemble de pays, doit négocier ses objectifs avec cette règle et élaborer les moyens et les disciplines de fonctionnement qui lui soient propres. Prenons, à cet égard, l'exemple de la Méditerranée pour essayer de montrer à quel point le propos est fort.

Première observation : autour de la Méditerranée, nous avons une première dissymétrie qui est d'une extrême importance, c'est que les pays du Sud sont tout entier méditerranéens, même si certains longent l'Atlantique et si d'autres vont vers la Caspienne, alors que les pays du Nord appartiennent à un ensemble dont une partie est méditerranéenne et dont l'autre appartient à une autre zone, à un autre système de production.

Donc, la négociation des politiques agricoles entre le Nord et le Sud doit tenir compte de la dissymétrie profonde qui existe entre les pays totalement engagés et les pays très partiellement engagés dans le système productif méditerranéen.

Seconde observation : s'il est vrai que l'économie agricole joue encore un rôle important dans l'économie de l'Europe (celle de la France, celle de l'Espagne, de l'Italie ou de la Grèce), il est clair aussi que l'économie agricole n'a pas de rôle central dans l'évolution de ces économies du Nord et que, donc, la négociation économique se fait à la marge lorsqu'il s'agit de l'agriculture alors que, pour les pays du Sud, elle se fait essentielle. En conséquence, il y a une dissymétrie entre les partenaires d'une éventuelle négociation autour de la Méditerranée, les uns étant de façon vitale concernés par le développement de leur agriculture, les autres l'étant moins.

Troisième observation : il est intéressant de constater que, mis à part la Turquie et le Maroc, les pays du Sud vitalement concernés par l'agriculture ont une agriculture fragile, insuffisante. Il n'y a pas correspondance entre le rôle de l'économie agricole dans l'économie nationale et la santé de l'agriculture et de l'économie agricole dans les pays. L'agriculture italienne, l'agriculture française, vont mieux, bien qu'elles ne soient pas vitales pour les économies, que ne vont l'agriculture algérienne ou l'agriculture égyptienne, qui jouent pourtant un rôle vital. On peut donc se demander pourquoi les pays dont l'avenir dépend de l'agriculture ne sont pas parvenus à élaborer une politique agricole qui corresponde à leurs propres exigences en dehors de toute négociation extérieure.

Je voudrais là ajouter une remarque de philosophe plutôt que de politique : l'une des tendances qui m'ont le plus frappé au cours de ma carrière, c'est que l'évolution des sociétés industrielles tend à exiger que le prix des denrées et des biens d'une manière générale soit d'autant plus bas que le bien est essentiel. C'est-à-dire que, contrairement à la règle économique de base : plus un bien est accessoire, plus on est prêt à dépenser et à gaspiller de l'argent ; plus un bien est essentiel, plus on a envie de l'avoir à bon marché. Il y a là une espèce de perversion, parfaitement légitime, mais contraire à la règle économique. Méfions-nous de cet aspect, et je le dis en me référant à l'Egypte, au Maroc, à la Tunisie : l'Egypte a en particulier déséquilibré son agriculture en maintenant le prix du pain à un niveau si bas que les agriculteurs avaient intérêt à livrer leur blé aux magasins de l'Etat et à donner du pain à leurs poules !

Posons à partir de là une série de questions. Quels sont les objectifs que peut se proposer une politique agricole, qui, je le répète, est un ensemble d'objectifs et de moyens en négociation avec le courant général du marché ?

Le **premier objectif** est la sécurité alimentaire ; mais, dès lors qu'on a posé ce problème, se pose un second, celui de la compétition que se livrent à l'intérieur les pays du Sud, la production de denrées vivrières et celle de denrées d'exportation. Chaque pays peut s'interroger sur le fait de savoir s'il vaut mieux qu'il se nourrisse lui-même dans la mesure du possible, ou s'il vaut mieux que, profitant du coût très bas des denrées alimentaires de base sur le marché mondial, il consacre sa capacité productive à des denrées exportables à des prix élevés. Aucune réponse catégorique n'est raisonnable. Un pays ne peut pas, délibérément, se consacrer qu'à la production de denrées alimentaires essentielles, négligeant ses capacités de cultures de rente ; il ne peut pas non plus se consacrer exclusivement à la production de matières exportables, négligeant du même coup la production de denrées alimentaires de base. Prenons un exemple qui n'est pas méditerranéen, et qui est intéressant parce que presque caricatural, celui de la Côte-d'Ivoire.

La Côte-d'Ivoire est un pays béni par le ciel, c'est un lieu où il pleut beaucoup, où la terre est fertile, et où des traditions agricoles anciennes permettent d'imaginer n'importe quelle agriculture. Et le rêve d'un homme, le Président Houphouët-Boigny, a été de faire de son pays le premier exportateur en cacao, et l'un des premiers exportateurs en café et en huile de palme. Le résultat en est que pendant toute une période de son histoire, de sa longue histoire politique personnelle, il a totalement favorisé les cultures d'exportation. Il a joué sur un marché qu'il pensait maîtriser, dont il pensait tirer des profits considérables, pour constater quelques années après que sa leçon avait été entendue par d'autres pays et que finalement l'Indonésie était un concurrent contre lequel il ne pouvait pas grand-chose.

Il avait élaboré un système très largement tourné vers la production de produits exportables et se trouvant tout à coup devant un effondrement des cours, il n'avait plus le système de production de denrées alimentaires essentielles dont son pays avait besoin. Sa politique, pourtant logique, pourtant cohérente en elle-même, avait conduit son pays à un dangereux déséquilibre.

Car, lorsqu'on aborde la définition de la politique agricole dans les pays à économie en évolution économique encore fragile, il faut impérativement rechercher l'équilibre, mais un équilibre changeant, assurant la flexibilité des systèmes de production entre les denrées de subsistance et les denrées d'exportation.

Le **deuxième objectif** est l'occupation et l'entretien de l'espace, sous un double aspect : son aspect sociologique et son aspect biologique. Le maintien

d'une société rurale, le maintien d'un environnement dynamique, vivant, très fort, sont deux objectifs parfaitement légitimes. Mais ces propos n'ont pas du tout le même sens au Nord et au Sud : le maintien d'une société rurale au Nord est, en quelque sorte, une nécessité marginale ; c'est presque un luxe nécessaire, car après tout l'on pourrait parfaitement imaginer que les cantons entiers du Sud de la France soient plantés en arbres et abandonnés par toute population. Pourtant, ce maintien est nécessaire à notre propre équilibre culturel, à la perception de nous-mêmes.

Au Sud, le peuplement rural est une anti-urbanisation, l'urbanisation étant le danger qui pèse le plus lourdement sur les sociétés sur lesquelles pèsent en même temps l'explosion démographique et l'exode rural vers des villes incapables d'accueillir convenablement les flux migratoires.

L'Algérie a fait l'expérience d'une industrialisation accélérée, qui a détruit le tissu rural, prélevant dans l'arrière-pays toute la main-d'œuvre dont les grandes usines avaient besoin. Cette urbanisation a atteint aujourd'hui un tel degré que l'équilibre même de la société est menacé.

Donc, l'aspect sociologique de la politique agricole, comme élément de maintien hors de la zone urbaine d'une population qui trouve une activité, est un des facteurs fondamentaux de cette politique dans les pays du Sud, plus qu'il ne l'est dans les pays du Nord où, pour important qu'il soit, il n'a pas la même prégnance.

Le **troisième objectif** est l'occupation de l'espace du point de vue biologique : nous nous trouvons là face à un problème environnemental ; la question doit être posée de savoir dans quelle mesure l'occupation de l'espace est un élément de sauvegarde de cet espace. J'ai tendance à penser, au gré des expériences que j'ai pu étudier, que si le « retour à la nature » est un concept faux, l'aménagement volontaire d'un territoire et le maintien et la restauration des équilibres naturels sont des nécessités.

La nature n'existe plus que fabriquée par l'homme, elle n'existe plus à l'état naturel dans nos régions. Je constate même que dans la forêt méditerranéenne, ou dans la forêt landaise – mises à part les bordures urbaines où il y a incendies volontaires pour spéculation foncière – les zones forestières qui vivent le mieux, qui sont les plus protégées, sont celles où il y a un peuplement humain ; on réinvente la nature en la cultivant, on ne laisse pas à la nature le soin de se reconstituer seule. Il y a donc des études à pousser dans le domaine de l'équilibre entre le peuplement et l'environnement.

Voilà pour les objectifs de la politique agricole ; je n'irai pas plus loin aujourd'hui.

Se pose alors le problème des moyens, et c'est le **quatrième aspect**. Pour atteindre les objectifs dans l'analyse desquels on peut entrer beaucoup plus avant, les moyens dont on dispose sont importants. Je vais les esquisser rapidement.

– Il y a la **politique des prix**, telle que l'a pratiquée la Communauté Economique Européenne. Je constate que, légitime jusqu'à un certain stade, elle devient bientôt dangereuse. La PAC est en crise parce qu'elle n'a pas su, au moment où elle avait atteint son objectif d'autosuffisance, réviser ses règles pour se fixer d'autres règles. C'est parce qu'en 1972-73, la règle de l'unanimité est encore valable dans la gestion de la CEE, qu'il a été impossible de changer le mode de gestion de l'agriculture européenne et qu'on en est arrivé à une surproduction parfaitement intolérable pour le marché international et pour la CEE. Mais de surcroît, l'instrument prix est un instrument pervers dans la mesure où il accroît les inégalités entre les producteurs ; un homme qui produit 10 sacs reçoit 10 fois la subvention, un homme qui en produit 1 000 la reçoit 1 000 fois, un homme qui en produit 100 000 la reçoit 100 000 fois. L'instrument prix non modulé devient un élément de distorsion et d'aggravation des déséquilibres qu'on prétendait corriger.

– Il y a un second instrument, qui est l'**instrument protection**. Il consiste à mettre aux frontières des barrières de différentes natures. Vous avez plusieurs manières de gérer votre protection : les Marocains savent bien que la CEE en matière de primeurs joue soit sur des contingents, soit sur des calendriers ; on peut dire aux Marocains « vous exporterez vos tomates jusqu'à telle date, et après nous fermons les frontières », ou au contraire « vous avez un contingent de 3 000 tonnes de tomates et lorsque vous avez atteint 3 000 tonnes... », voilà une première façon de gérer sa frontière. L'autre façon, c'est de dire que l'on impose à l'entrée des droits d'accès qui peuvent être importants, et ainsi la PAC, pour pouvoir assurer la protection des prix, a prélevé à l'entrée des sommes considérables sur les importations.

Mais il y a aussi d'autres moyens et les Américains les pratiquent : ils les pratiquent mieux que nous, avec un effet considérable. Par exemple, la réglementation sanitaire et l'aide à la recherche. Les Etats-Unis sont le seul pays au monde à l'entrée duquel on vous demande si vous n'avez pas dans vos bagages quelques graines ou quelques plants importés. Mais surtout, depuis un siècle, l'Etat fédéral apporte aux universités une aide décisive qui

leur a permis de devenir le leader incontesté dans le domaine scientifique agronomique, technologique et, bientôt, industriel. Les quantités d'argent qui ont été consommées par les universités américaines et ont fait leur prospérité, pour rendre les Etats-Unis performants en matière agricole, ont été colossales, hors de proportion avec ce que nous connaissons en France où nous avons pourtant un degré relativement élevé d'investissements en matière de recherche agricole et industrielle.

Mais il y a beaucoup d'autres moyens. Il y a le moyen fiscal : il n'est pas douteux que la fiscalité appliquée à l'individu, la fiscalité appliquée à la terre, la fiscalité appliquée aux produits, sont des instruments dont on peut se servir pour moduler sa politique agricole.

Essayons de conclure. Le concept de politique agricole est une nécessité et la mise en œuvre de politiques agricoles est une nécessité, mais c'est une nécessité extraordinairement difficile à gérer. Elle est difficile à gérer parce qu'elle est, dans l'immédiat, en contradiction avec la philosophie économique dominante, mais les choses évoluent. Elle est difficile à gérer parce que difficile à définir et à conduire avec flexibilité et pertinence.

Toute société considère comme droit acquis une protection qui lui a été accordée, et même lorsqu'a disparu la condition qui justifiait cette protection, elle en exige le maintien. Je veux dire, au risque de surprendre, qu'il faut changer une politique lorsqu'elle a réussi, parce qu'ayant réussi, elle a changé le monde auquel elle s'appliquait ; or, on a tendance à croire que parce qu'une politique a réussi, elle continue d'être bonne. Il est dangereux de mettre en place une politique agricole qui ne s'impose des rendez-vous « solennels » de remise en cause pour tenir compte des évolutions. On conçoit la difficulté politique d'une telle entreprise. Mais qui ne procède pas de la sorte s'enferme dans une logique qui conduit à l'immobilité et à la rupture. Mais la première difficulté, conceptuelle et politique, est de dire avec clarté les objectifs qu'on se propose et qu'on propose à la foule innombrable des acteurs.

Il est politiquement difficile de dire avec clarté que l'on veut ceci ou que l'on veut cela, parce que le problème est très complexe et qu'il est très difficile de faire admettre comme plausible le même objectif par les citadins et par les ruraux. Afficher les objectifs d'une politique agricole a quelque chose de provoquant, à la fois à l'égard des agriculteurs auxquels on dit « on ne peut pas tout vous donner » et aux citadins auxquels on dit « on veut vous prendre quelque chose pour des motifs de longue durée, pour des motifs d'équilibre, pour des motifs biologiques ».

Et il est de plus en plus difficile d'afficher les objectifs d'une politique agricole parce que la politique est devenue l'art du court terme, et que, en matière agricole, en matière d'aménagement rural, l'intrusion du long terme dans le raisonnement est une nécessité absolue. On ne fait pas de gestion de l'agriculture, même si je confirme l'idée de remise en cause tous les cinq ans de la politique agricole, on ne fait pas de politique agricole qui n'ait pas de très longues perspectives devant elle car les inerties sont considérables, du moins dans certains secteurs de la vie agricole et rurale.

Mais en dehors de la difficulté politique, il y a une difficulté conceptuelle par laquelle je voudrais conclure. Quel est le rôle du chercheur ? Quel est le rôle du formateur, placé devant cette analyse que j'ai faite du concept de politique agricole ?

Il est de former des équipes capables d'articuler les scénarios qui consistent à dire aux politiques « si vous voulez tel résultat, voici globalement comment il faut faire », ou « si vous prenez telle décision, voici les conséquences auxquelles vous risquez d'aboutir ». Or, la multiplicité des paramètres, des facteurs déterminants, est telle qu'au-delà d'une approximation pas absolument satisfaisante, il est extraordinairement difficile de prévoir avec certitude. Là encore, il y a dissymétrie entre le Nord et le Sud. Il est beaucoup plus facile à des équipes du Nord – parce qu'elles existent, parce qu'elles ont des instruments statistiques, parce qu'elles ont des structures d'organisations – de faire un « calcul de probabilité » sur les réactions d'un monde productif à l'égard d'une décision politique déterminée, que la chose n'est facile au Sud. Nous l'avons vécu dans la CEE avec l'Italie. Quand nous avons lancé la PAC, il y avait un pays bien organisé, qui était la Hollande ; nous avions des pays capables de s'organiser : la France, l'Allemagne, la Belgique, le

Luxembourg ; et il y avait l'Italie qui n'avait pas une connaissance précise de son propre marché, de son propre système productif – sa population agricole représentant une masse considérable et étant un enjeu politique majeur. Nous avons donc connu la difficulté de gérer en même temps une société se connaissant et une société ne se connaissant pas, une société structurée ayant ses règles et une société non structurée économiquement et n'ayant pas ses règles, ou ayant d'autres règles. Cette dissymétrie entre la Hollande et l'Italie est peu de chose à côté de celle qui existe aujourd'hui entre le Nord et le Sud et qui va souvent s'aggravant.

Reste un obstacle qui prend une importance décisive quand les acteurs sont innombrables, c'est la communication, le langage de communication, qui permet de transmettre les objectifs et les règles à l'ensemble d'une population et pas seulement à des experts ou à des organisations.

Et c'est cela peut-être le grand problème de la réflexion auquel il faudra se consacrer un peu plus tard ; là est la découverte du passage du socialisme administré à une certaine conception de la liberté en économie : le rôle du politique n'est pas de faire, il n'est même pas toujours de faire faire, il est de clarifier au point de donner à chacun des acteurs l'envie de se consacrer comme naturellement et de son propre mouvement à la réalisation des objectifs définis et acceptés.

L'objectif d'une politique, c'est de faire en sorte que ses définitions soient assez claires, assez pertinentes, assez équilibrées, pour qu'il n'ait pas à intervenir à tout moment afin que chacun les respecte, mais que l'adhésion obtenue soit telle que, comme naturellement, les gens réalisent les objectifs. L'ambition est grande dans les pays développés, elle est immense dans les pays en quête de développement.



