



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Nouvelles conditions internationales de l'élaboration des politiques agricoles nationales

Roger Savary

Citer ce document / Cite this document :

Savary Roger. Nouvelles conditions internationales de l'élaboration des politiques agricoles nationales. In: Économie rurale. N°138, 1980. pp. 28-34;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1980.2717>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1980_num_138_1_2717

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

Les conditions internationales sont rarement " nouvelles " mais leur poids relatif respectif en vue de la formulation de politiques agricoles nationales change beaucoup. Au début des années quatre-vingts une importance majeure doit ainsi être reconnue aux facteurs suivants : l'instabilité des changes et l'absence de tout système monétaire international véritable ; les taux de croissance économique globale bas voire négatifs ; l'universalité de taux d'inflation excessivement élevés ; l'absence d'accord sur une stratégie globale du développement économique et agricole ; l'influence toujours croissante des sociétés multinationales spécialement dans le domaine agro-alimentaire ; la pénurie croissante de ressources naturelles particulièrement en énergie ; l'échec mondial des politiques nationales de soutien quand il s'agit d'en faire bénéficier les plus défavorisés en milieu rural, et les incertitudes affectant les percées technologiques possibles.

Les responsables de l'élaboration des politiques agricoles nationales doivent donc prendre en compte une instabilité considérable des facteurs extérieurs et même la possibilité de circonstances catastrophiques éventuelles.

Abstract

International conditions are seldom " new " but their respective relative weight in formulating national agricultural policies changes greatly. In the early eighties major importance thus attaches to : currency instability and the absence of any genuine international monetary system ; low or even negative rates of overall economic growth ; widespread high rates of inflation ; the absence of any agreed global strategy for economic and agricultural development ; the ever growing influence of multinational corporations, especially in the farm and food field ; the growing scarcity of natural resources i.a. energy ; the universal failure of national support policies to benefit the rural underprivileged ; and the uncertainties attending possible technological breakthroughs.

Policy makers must therefore take into account considerable instability in external conditions and even possible catastrophic circumstances that may materialize.

NOUVELLES CONDITIONS INTERNATIONALES DE L'ELABORATION DES POLITIQUES AGRICOLES NATIONALES (*)

Roger SAVARY

Secrétaire Général Honoraire de la
Fédération Internationale des Producteurs Agricoles (FIPA)

Les conditions internationales sont rarement " nouvelles " mais leur poids relatif respectif en vue de la formulation de politiques agricoles nationales change beaucoup. Au début des années quatre-vingts une importance majeure doit ainsi être reconnue aux facteurs suivants : l'instabilité des changes et l'absence de tout système monétaire international véritable ; les taux de croissance économique globale bas voire négatifs ; l'universalité de taux d'inflation excessivement élevés ; l'absence d'accord sur une stratégie globale du développement économique et agricole ; l'influence toujours croissante des sociétés multinationales spécialement dans le domaine agro-alimentaire ; la pénurie croissante de ressources naturelles particulièrement en énergie ; l'échec mondial des politiques nationales de soutien quand il s'agit d'en faire bénéficier les plus défavorisés en milieu rural, et les incertitudes affectant les percées technologiques possibles.

Les responsables de l'élaboration des politiques agricoles nationales doivent donc prendre en compte une instabilité considérable des facteurs extérieurs et même la possibilité de circonstances catastrophiques éventuelles.

' NEW ' INTERNATIONAL CONDITIONS IN FORMULATING NATIONAL AGRICULTURAL POLICIES

International conditions are seldom " new " but their respective relative weight in formulating national agricultural policies changes greatly. In the early eighties major importance thus attaches to : currency instability and the absence of any genuine international monetary system ; low or even negative rates of overall economic growth ; widespread high rates of inflation ; the absence of any agreed global strategy for economic and agricultural development ; the ever growing influence of multinational corporations, especially in the farm and food field ; the growing scarcity of natural resources i.a. energy ; the universal failure of national support policies to benefit the rural underprivileged ; and the uncertainties attending possible technological breakthroughs.

Policy makers must therefore take into account considerable instability in external conditions and even possible catastrophic circumstances that may materialize.

Les travaux précédents ont tenté d'éclairer quelque peu la notion de crise et d'inventorier les ruptures dans les séries chronologiques et les manifestations agricoles de la crise. Une question se pose maintenant : dans quel cadre international seront examinés demain les problèmes industriels, commerciaux, sociaux, technologiques, financiers et énergétiques ayant une incidence sur l'économie agricole ?

Ce cadre international est vaste et il faut de la présomption pour s'aventurer à broser une fresque de cette dimension.

International, qu'est-ce à dire ?

Le mot international a trois acceptions principales. Il couvre : a) ce qui est commun à toutes les nations ;

b) plus spécifiquement, ce qui a trait aux rapports - bilatéraux, régionaux ou multilatéraux - entre Etats ;
c) les activités des organismes à vocation mondiale.

Au début des années 80, qu'y a-t-il de **nouveau** dans les conditions internationales envisagées sous ces trois aspects ? Ce sujet appellerait normalement un examen préalable du concept de **politique agricole nationale** et même de celui d'**élaboration**. Comment, en effet, identifier les conditions internationales - anciennes ou nouvelles - susceptibles d'influencer l'" élaboration des PAN ", à défaut d'idées claires sur ce que signifient ces mots ?

Reconnaissons qu'une politique agricole est un complexe de politiques diverses en nombre si considérable que ce pourrait en fait être un mythe. Quant à

(*) Je sais gré aux organisateurs de la Session de m'avoir demandé un simple " exposé introductif " aux réunions des groupes de travail, format commode qui n'impose ni rigueur scientifique, ni appareil statistique et bibliographique.

l'élaboration d'une telle politique, si nous en connaissons les arcanes au moins dans notre pays, soyons convaincus que les sérails étrangers n'ont pas moins de détours.

Quelle place occupent dans ce processus les conditions internationales ? Ces conditions sont a) le cadre d'application et de référence obligé puisque toute agriculture nationale doit nécessairement être " de son temps ", b) l'ensemble des structures d'échanges commerciaux et intellectuels entre nations et c) l'état des attitudes et des activités au sein des organismes pluri-nationaux.

Conditions internationales nouvelles ?

Ce qui est jugé nouveau, à juste titre, c'est l'importance relative qu'acquiert à la lumière de la conjoncture, des facteurs connus mais jusque-là sous-estimés.

A cet égard, les leçons de l'expérience sont claires : toutes les études, toutes les prévisions, des plus superficielles aux plus élaborées, ont eu une fâcheuse tendance à passer à côté des événements décisifs survenus au cours des dix dernières années.

En 1969, la FAO publie un Plan Indicatif Mondial de Développement Agricole. On n'y trouve pratiquement pas d'allusion à la crise monétaire mondiale menaçante. Celle-ci devait aboutir, un an plus tard, à l'effondrement du système de Bretton-Woods, et devenir l'élément dominant de toutes les questions de règlements internationaux, et l'une des causes de l'inflation galopante et de ses innombrables conséquences.

En 1972-1973, la FAO publie un rapport sur l'Ajustement Agricole International. Rien, ou presque rien, n'y est dit de l'imminence d'une crise majeure des approvisionnements en céréales et des ruptures d'équilibre sur les marchés mondiaux qui devaient, l'année suivante, bouleverser pour plusieurs années toutes les données du problème alimentaire et des échanges agricoles.

En 1974, se tient la Conférence des Nations unies sur l'Alimentation convoquée pour réparer cette faute de jugement. Elle ignore superbement à son tour la crise pourtant déjà ouverte de l'énergie, n'en retenant que l'aspect superficiel d'un accroissement des ressources en devises au Moyen-Orient.

En 1979 enfin, le recours à l'arme alimentaire déclenché par les Etats-Unis en représailles de l'invasion de l'Afghanistan prend par surprise tous les spécialistes qui, pour une fois d'accord, en rejetaient presque unanimement l'éventualité. L'étude globale de la FAO " L'Agriculture mondiale horizon 2000 " n'en souffle mot.

Quatre erreurs d'appréciation aussi manifestes concernant les quatre plus grands bouleversements survenus au cours d'une décennie donnent à réfléchir... et d'abord à ceux qui, comme moi-même, se sont trouvés associés à des titres divers à ces tentatives malheureuses de prospective mondiale !

Comme l'écrivait récemment Jean Cazeneuve : " Les voies de la prospective sont minées ! "

Mais rien ne doit évidemment décourager la recherche sincère des données susceptibles d'éclairer les choix politiques en matière agricole et alimentaire. Revenons-en donc aux changements récents dans les conditions internationales susceptibles d'influencer l'élaboration des politiques agricoles nationales. Je m'en tiendrai à une liste courte, sans me dissimuler ce que le choix fait peut avoir de subjectif :

1. Etat anarchique du système monétaire mondial,
2. Ralentissement, voire renversement, des rythmes de croissance,
3. Accélération universelle et jusqu'alors incontrôlée des taux d'inflation,
4. Absence criante de stratégie globale du développement, spécialement en matière d'agriculture et d'alimentation, et blocage des politiques commerciales internationales ; voire entrée en force de la géopolitique militante dans le domaine agro-alimentaire ;
5. Emprise grandissante des combinats capitalistes multinationaux sur les économies agro-alimentaires nationales, et ses conséquences sur l'évolution et la diffusion des technologies nouvelles ;
6. Influence croissante sur l'utilisation des ressources de la crise de l'énergie, et à relativement court terme, des autres facteurs essentiels de production : terre, eau et matières premières, combinée peut-être avec une baisse de la productivité des facteurs mis en œuvre dans la production primaire.
7. Impossibilité dans laquelle semblent se trouver presque tous les gouvernements, principalement du tiers-monde, de maîtriser les effets sociaux de l'évolution agricole contemporaine ; inéquité universelle des retombées du progrès technique ; émigration rurale excessive et prématurée ; paupérisation relative du sous-prolétariat rural (dont le cancer des bidonvilles urbains n'est qu'une manifestation maligne) etc. ;
8. Mise en cause des technologies contemporaines et de leurs conséquences sur le milieu et même peut-être sur le climat, et inconnue que représente de toute manière, l'éventualité de percées dans le domaine des bio-techniques de pointe.

(Et combien de considérations pourtant importantes sont absentes de cette liste annoncée comme "courte" !)

Ces quelques thèmes coïncident dans une large mesure avec ceux qui ont été proposés aux groupes de travail : IAA et commerce international, espace rural, inflation, énergie, productivité et emploi.

Peut-être aurait-il fallu, parallèlement, tenter de dresser un tableau des circonstances internationales qui paraissent devoir demeurer inchangées au cours des prochaines années. Cette liste-là aurait pu comporter entre autres les chapitres suivants :

- augmentation inéluctable des besoins alimentaires du monde, et nécessité impérieuse de les satis-

faire désormais par une redistribution du pouvoir d'achat et de la consommation, autant et plus que par un accroissement de la production,

- permanence de politiques agricoles nationales interventionnistes,
- dynamisme du système des échanges internationaux ou internationalisation parallèle des moyens d'investissement,
- faiblesse et précarité des accords inter-gouvernementaux,
- virulence des antagonismes politiques et économiques.

Pour n'être pas nouvelles, ces conditions internationales là ne sauraient être perdues de vue.

Anarchie du système monétaire mondial

Il peut paraître surprenant de commencer par les questions monétaires un survol des circonstances internationales de l'élaboration des politiques agricoles nationales. Les liaisons des économies agricoles nationales avec l'économie mondiale paraissent souvent faibles, la plupart des politiques nationales tendent à isoler le secteur agricole des chocs les plus sévères, et les systèmes monétaires nationaux eux-mêmes offrent l'apparence d'une relative autonomie, sinon d'une totale souveraineté.

En réalité le monde contemporain présente le paradoxe d'un système monétaire largement incohérent, rassemblant des systèmes nationaux qui ne le sont souvent pas moins, en un ensemble de transactions commerciales et financières (à échéances proches ou lointaines) de plus en plus étendu et de plus en plus volumineux. L'inter-dépendance monétaire n'a jamais été plus profonde alors que les cadres de cette inter-dépendance n'ont jamais été plus fragiles. C'est sur des sables mouvants qu'est érigée la structure économique la plus considérable de l'histoire humaine.

Outre la contagion inflationniste cumulative dont nous évoquerons l'incidence dans quelques instants, l'anarchie monétaire contemporaine (pompeusement baptisée " système de changes flottants ") a pour conséquence une quasi-impossibilité d'effectuer des comparaisons internationales valables même instantanées et à plus forte raison à terme. Or, quel que soit le degré de protectionnisme à l'abri duquel évolue une économie agricole nationale, le besoin existe d'une confrontation objective des résultats obtenus à l'étranger.

Plus grave encore, le " système " laisse une large latitude aux pays pour utiliser la manœuvre du taux de change comme instrument de lutte commerciale. Cette latitude coexiste avec l'influence que peut exercer une spéculation toujours en éveil, qui s'alimente désormais à des sources quasi-inépuisables : les " euro-dollars " (pyramide de crédits privés fondée sur les déficits accumulés de l'état émetteur de la monnaie de réserve) et les " pétro-dollars ". L'endettement écrasant de nombreuses économies en voie de développement complète ce tableau.

Tout se passe comme si une cargaison monétaire excessive comportait d'énormes masses mal arrimées qui mettent constamment en péril la stabilité et la navigabilité du bâtiment.

Même si des efforts efficaces de coopération régionale (S.M.E.) et mondiale (liaison entre banques centrales) ont récemment réussi à limiter les dégâts, le désordre monétaire reste virulent et l'opinion, assistant incrédule et apeurée aux soubresauts des marchés de l'or, de l'argent et du dollar, en prend de plus en plus conscience.

En quoi ces phénomènes concernent-ils l'élaboration des politiques agricoles nationales ? En ceci que les navigateurs ne peuvent plus désormais faire le point, même approximatif, faute de références monétaires assurées, et que l'ordre de grandeur des perturbations monétaires excède de beaucoup celui des variations habituellement envisagées dans l'évolution de l'économie interne. Les tournoisements de la principale et - malgré l'existence du Fonds Monétaire International et de ses droits de tirage spéciaux - quasi-unique monnaie de réserve affolent toutes les boussoles.

Mais ces considérations un peu théoriques peut-être, pâlisent devant le fait concret que constitue l'instabilité aggravée du marché international des denrées, aussi néfaste aux producteurs qu'aux consommateurs, conséquence fatale de l'imprévisibilité des changes. Pris entre l'impossibilité de se désolidariser d'un système monétaire mondial en perdition, et celle d'en accepter la loi extravagante, les faiseurs de politique agricole nationale doivent désormais prévoir, en matière de change et de paiements internationaux, des marges de sécurité si larges que le calcul économique déjà difficile, en est radicalement faussé.

Ralentissement des taux de croissance

Le ralentissement marqué des taux de croissance par rapport aux niveaux observés depuis vingt ans est devenu une donnée fondamentale de la conjoncture internationale. Que ce ralentissement soit dû - les spécialistes en débattent - à une crise cyclique de longue période due à l'amenuisement des taux de profit, ou à des phénomènes exogènes comme les relèvements arbitraires du prix du pétrole, ou encore à l'inflation galopante, les résultats n'en sont pas moins manifestes : baisse de l'offre d'emploi, stagnation des investissements productifs, crises sectorielles et protectionnisme induit, contraintes sur les dépenses des ménages...

Les politiques agricoles nationales ne sauraient ignorer les conséquences de cette baisse de régime qui peut un jour ou l'autre dégénérer en crise caractérisée. Tout fléchissement important de la création de richesses a conduit dans le passé à une crise de pseudo-surproduction agricole dont les ravages en profondeur ne sont que trop connus depuis cin-

quante ans. Une telle crise frappe sévèrement les pays en voie de développement dont l'exportation de produits primaires reste la ressource essentielle. On a calculé que toute baisse de 1 % du produit intérieur brut des pays développés réduit de 2 milliards de dollars les exportations annuelles des pays en voie de développement. L'ajustement à un tel rétrécissement des débouchés impose des aménagements pénibles.

Dans les économies industrialisées, parvenues à des niveaux de revenu par tête élevés, l'élasticité de la demande alimentaire est relativement basse, le pouvoir d'achat des chômeurs et des économiquement faibles étant soutenu par les politiques sociales. Mais les effets de la crise sur l'économie agricole ne sont pas négligeables surtout au plan des dépenses publiques.

Accélération des taux d'inflation

La maladie inflationniste est devenue universelle. Selon les dernières estimations, déjà dépassées, la hausse des prix nominaux atteindra en 1980 14 % pour les pays de l'OCDE, 20 % pour les économies développées exportatrices de produits primaires, et plus de 30 % pour les pays en voie de développement. Cramponnés aux freins usés (taux d'intérêt, masse monétaire, fiscalité), les responsables risquent le dérapage à chaque tournant.

L'inflation accélérée affecte l'économie agricole de deux manières : elle met à rude épreuve tous les mécanismes de stabilité des marchés et de sauvegarde des revenus réels des producteurs mis en place depuis un demi-siècle. En revanche, cette inflation affranchit rapidement les emprunteurs de la charge des amortissements. Dans la mesure où la phase récente de modernisation avait lourdement endetté la plupart des agriculteurs, beaucoup tendent à considérer sans défaveur l'allègement des remboursements et des amortissements. Malheureusement l'inflation appelle des mesures correctives de plus en plus strictes - notamment une plus grande parcimonie dans l'attribution des aides publiques et une hausse substantielle des taux d'intérêt - qui pénalise l'entreprise et principalement la petite entreprise.

Ces phénomènes, loin d'être propres aux pays économiquement évolués, se constatent également dans les pays en cours de développement. Ils y ont des conséquences plus dramatiques encore dans la mesure où ils tendent à renforcer la position des possédants de biens réels, notamment fonciers, et à affaiblir encore celle de ceux qui disposent essentiellement de leur force de travail. Faute de mécanismes efficaces, le soutien des prix et des revenus agricoles, la hausse accélérée des prix nominaux des consommations intermédiaires y aggravent la situation des exportations et découragent leurs initiatives.

Ce que le désordre monétaire général fait en interdisant des comparaisons de prix dans l'espace, l'inflation le fait en interdisant pratiquement ces comparaisons dans le temps.

Absence de stratégie du développement spécialement agricole et alimentaire

Le système monétaire mondial est en crise, l'économie mondiale est en crise, l'inflation fait rage. Néanmoins, l'économie internationale fonctionne. Les échanges internationaux restent à des niveaux-record. Faut-il espérer que les ratés du moteur vont se calmer et que le régime " normal " va se rétablir ? Quelles politiques agricoles permettraient de passer le cap et d'attaquer enfin la phase d'extinction du sous-développement ?

Si l'on adopte l'hypothèse facile et rassurante d'une crise mondiale plutôt conjoncturelle que structurelle, appelée comme toutes les crises à se calmer après une phase paroxystique, sait-on du moins, quelle stratégie globale sera appliquée dans l'avenir ?

La réponse doit malheureusement être négative. Loin de progresser, comme l'espéraient les fondateurs du système des Nations Unies, vers un ordre économique global géré avec sagesse conformément aux conseils d'institutions spécialisées éclairées, l'évolution constatée depuis l'accession, il y a vingt ans déjà, de la quasi-totalité des Etats du tiers monde à l'indépendance politique, va dans le sens d'un affrontement de plus en plus exacerbé entre pays développés et pays en développement. Le fait nouveau à cet égard, c'est qu'il apparaît de plus en plus clairement que cette tactique du réquisitoire et de l'affrontement inlassablement reprise par le fameux groupe des 77 dans toutes les instances internationales, est improductive. Le " nouvel ordre économique international ", cheval de bataille des disciples de Raul Prebisch, fondateur de la CNUCED, ne marque aucun point, sauf de rhétorique.

Rien en effet, ne permet d'espérer que, dans l'avenir prévisible, des accords réellement internationaux doivent être conclus, qui garantiraient aux producteurs primaires des termes de l'échange systématiquement favorables sur des marchés internationaux stabilisés. Les Conventions de Lomé entre CEE et pays associés ne sont qu'une exception confirmant la règle. Rien n'annonce que l'objectif (dit " de Lima ") d'une augmentation de 25 % en 20 ans de la part des pays en développement dans la production industrielle mondiale soit réaliste. Rien ne permet de penser que le modeste objectif d'une aide publique au développement au niveau de 0,7 % du PIB des pays développés soit approchée. Dans le domaine agro-alimentaire, aucun des buts fixés en 1974 par la Conférence Mondiale de l'Alimentation n'est en vue : la sécurité alimentaire mondiale attend toujours la constitution de stocks adéquats, l'aide alimentaire stagne.

Pire encore, là où les objectifs quantitativement fixés aux pays en développement il y a dix ans par le Plan Indicatif Mondial ont été plus ou moins atteints (par exemple l'expansion des superficies cultivées, les consommations d'engrais, l'irrigation, la mécanisation), les taux prévus d'augmentation de la production agricole ne sont pas matérialisés. Les contrain-

tes et les pesanteurs socio-économiques et politiques s'y sont opposées.

Dans les régions industrialisées du monde, la situation et les perspectives ne sont pas bien meilleures. Les échanges agricoles internationaux avaient été poussés obstinément au premier plan du Tokyo-Round du GATT dans l'espoir d'un démantèlement des barrières commerciales tarifaires et non-tarifaires, mais celles-ci ont pourtant tenu bon. Une fois de plus, les partisans du libre-échange (et de la redistribution géographique des capacités de production au profit des pays neufs) et ceux de l'organisation volontariste des marchés mondiaux, sauvegardant la situation des producteurs européens et favorisant le développement des pays pauvres, sont repartis dos à dos. De légers progrès ont été enregistrés dans les secteurs du lait et de la viande, mais aucun accord sérieux n'a pu être conclu sur les céréales et sur le sucre. Comment élaborer des politiques agricoles nationales cohérentes dans un environnement international aussi incertain ?

Les théoriciens sont-ils, d'ailleurs, beaucoup plus avancés que les praticiens ? La science économique n'a encore jeté qu'une bien pâle lumière sur le bilan **réel** des avantages et des désavantages respectifs (tant économiques que sociaux) de l'auto-suffisance alimentaire et du développement des cultures d'exportation. Si la théorie des avantages comparatifs dynamique a des défenseurs inconditionnels, nombreux sont ceux - parmi lesquels je me compte - qui constatent que les bénéfices de la seconde option ne sont que rarement utilisés à satisfaire les besoins essentiels des populations intéressées. Celles-ci n'en sont pas moins privées de l'usage des terres qui pourraient y subvenir.

N'étant pas expert en littérature économique, je m'abriterai derrière la conclusion du Professeur A.F. McCalla de l'Université de Californie à Davis qui écrivait récemment, après étude approfondie du sujet : " Quoique auto-suffisance alimentaire et accroissement des exportations agricoles soient des thèmes politiques majeurs des pays que j'ai visités, je n'ai pu découvrir aucun effort de recherche sérieux tendant à en identifier les coûts et les bénéfices réels sur la longue période. " Des observations analogues pourraient être formulées au sujet de la controverse actuelle concernant l'attitude exportatrice éventuelle de la CEE que certains voudraient voir revêtir un caractère beaucoup plus dynamique dans le domaine agricole. La question préalable de compétitivité et d'acceptabilité des subventions nécessaires est rarement traitée au fond.

Ce rapide examen des faiblesses de la coopération internationale serait indûment pessimiste si l'on ne relevait pas une évolution constructive des tendances en matière de développement rural. Au cours de la dernière décennie, celui-ci s'est vu progressivement reconnaître dans le développement global des pays en voie de développement, le rôle majeur que les économistes ruraux lui ont toujours attribué. Il faut aussi reconnaître les progrès de la consultation au sein des groupes de produits de la FAO, du GATT,

et de l'OCDE. Au total, il faut bien admettre pourtant que les perspectives d'amélioration et d'approfondissement de la coopération inter-gouvernementale sont médiocres. Les blocages se constatent dans tous les secteurs : Nations Unies, GATT, CNUCED, Conseil Mondial de l'Alimentation, FAO, Conseils de Produits, Programme des Nations Unies pour l'Environnement, Organisation des Nations Unies pour le Développement industriel.

Il va de soi que toutes les formes envisageables de coopération internationale ne sauraient réussir. Une proportion d'échec est inévitable. Mais ce qui fait date en 1980, c'est l'universalité de l'échec qui ne paraît pas pouvoir être sérieusement contestée.

Pour l'élaboration des politiques agricoles nationales, cela signifie qu'il est plus imprudent que jamais de compter sur le bon vouloir des autres et de fonder sur des espérances les plans de production et les investissements qu'ils exigent.

Cette extraordinaire paralysie des organismes institués pour promouvoir la coopération inter-gouvernementale a suscité d'innombrables initiatives non-gouvernementales dont les plus connues sont le Club de Rome, la Commission Trilatérale, et dernièrement, la Commission Brandt. Chacune a formulé des suggestions utiles, mais aucune n'a encore pu dire comment elles seraient adoptées et mises en œuvre par les gouvernements responsables. Après tout, maintes Conférences internationales se sont conclues par des recommandations aussi sages et aussi valables. L'ennui est que celles-ci ne sont pas appliquées.

Emprise grandissante des combinats capitalistes

Cette impuissance individuelle et collective des gouvernements, non seulement à résoudre mais même à attaquer d'accord les difficultés soulevées par l'évolution économique contemporaine, contraste avec les progrès continus de l'implantation des sociétés dites multi-nationales. Les moyens de la production agricole moderne (machines, engrais, pesticides, produits vétérinaires, semences et souches, aliments, etc.) sont produits et distribués un peu partout dans le monde par le réseau des multi-nationales dont l'emprise sur les secteurs de l'approvisionnement en moyens de production de la commercialisation et de la transformation s'accroît sans cesse.

Si la communauté internationale, institutionnalisée au sein des Nations Unies et de la multitude d'organismes qui gravitent dans leur orbite, n'a ni une stratégie cohérente, ni les moyens d'en appliquer une, la communauté capitaliste internationale dispose de l'une et des autres. Mais cette stratégie consiste trop souvent à mondialiser les modèles de développement mis au point dans les pays occidentaux. Des secteurs de l'économie agricole se créent aussi dans le tiers monde qui sont étroitement intégrés aux cadres de l'économie dominante, en reçoivent leurs moyens de production et appliquent leurs méthodes de transformation et de vente. Cependant, les impératifs d'un développement intégré

et équilibré des pays concernés ne sont pas respectés, notamment en matière d'emploi, d'économie de devises, de technologie adaptée, de création d'industries rurales, etc.

Il est caractéristique de constater que l'étude de base des Nations Unies qui a précédé il y a dix ans la création de la Commission et du Centre sur les Sociétés trans-nationales, ne faisait presque pas de place aux industries agro-alimentaires.

Depuis lors, la situation a évolué rapidement, tant dans le monde occidental que dans le tiers monde.

Vrai au plan de chaque pays, ce constat le reste au plan des organisations internationales officielles. Tandis que la polémique politicienne condamne sans nuance et souvent sans justice à la tribune des Nations Unies l'action des multinationales, celles-ci agissent efficacement pour s'assurer auprès des secrétariats une place honorable. Le groupe FAO-Industrie a perdu son statut privilégié à Rome mais a retrouvé une influence beaucoup plus marquée auprès du programme des Nations Unies pour le Développement et du Secrétariat Général des Nations Unies à New York. Les protestations des organisations syndicales mondiales ont été ignorées.

La conséquence de cet état de fait dans le cadre de notre sujet, c'est la nécessité de prendre désormais en compte par l'élaboration des politiques agricoles nationales l'influence - négative ou positive, effective ou prévisible - des firmes multinationales. Cette prise en compte doit cesser de jouer un rôle accessoire, voire mineur, pour devenir un élément d'appréciation essentiel.

Il faut que les ressources, le dynamisme et l'expertise des multinationales soient mis au service de politiques gouvernementales éclairées plutôt que de s'imposer sans contrôle et sans contrepartie.

Il ne semble pas toutefois que les diverses instances où s'élaborent péniblement les "lignes directrices" destinées à orienter les rapports gouvernements/firmes internationales se soient jusqu'ici beaucoup occupées d'agriculture. Le conseil économique et social des Nations Unies, l'OIT et l'OCDE, en particulier pourraient utilement y réfléchir.

Crise de l'énergie et des matières premières

La crise de l'énergie et des matières premières a deux aspects : le plus spectaculaire pour l'homme de la rue, le renchérissement brutal et continu des combustibles et des carburants, le plus grave pour l'homme d'Etat : l'épuisement inéluctable des ressources minérales du globe et la nécessité concomitante de les économiser, de les recycler et de les remplacer.

L'élaboration des politiques agricoles nationales doit prendre ces facteurs en compte, et notamment la sauvegarde des terres et des eaux, les économies d'énergie et d'engrais. Les dimensions du problème sont internationales dans tous les sens du terme. L'une des retombées de la crise de l'énergie est la recherche de sources provenant de la biomasse.

Mais une concurrence paraît inévitable entre production alimentaire et production énergétique. Cette concurrence sera d'autant plus vive que l'une au moins des sources possibles - l'alcool - provient surtout de cultures exigeant les meilleures terres (betteraves, canne, maïs). L'un de nos collègues a écrit que cette concurrence n'est pas menaçante puisque, la pénurie d'énergie freinant la croissance économique, la demande alimentaire prévue ne se matérialiserait pas. Il faudrait approfondir la question car le fléchissement de la demande solvable ne coïncide pas nécessairement avec celui des besoins alimentaires.

En revanche, il faudrait explorer un aspect plus encourageant de cette concurrence possible. Si le sucre européen devenait en partie une source de carburant, le sucre des Antilles et du reste du Tiers Monde trouverait plus facilement les débouchés qui lui manquent souvent. Une cause majeure de friction Nord/Sud serait affaiblie.

Absence de maîtrise des retombées sociales

De toutes les leçons des dernières décennies, la plus claire concerne les difficultés quasi-insurmontables que rencontrent les gouvernements à maîtriser les retombées sociales du développement technique et économique.

En bref, toutes les politiques agraires et agricoles les mieux intentionnées finissent par bénéficier, non aux populations rurales les plus démunies - et qui le restent - mais aux élites professionnelles et aux classes rurales dominantes.

L'expérience est constante et universelle et je pourrais citer des paragraphes, pratiquement identiques dans les termes, de la récente synthèse publiée par American Universities Field Staff (sous le titre *Policy Investments in Food production*) d'études agro-alimentaires du tiers monde, du rapport du General Accounting Office US (une sorte de Cour des Comptes américaine) sur l'Agriculture des Etats-Unis et de récents articles d'"économie agricole" sur l'agriculture française.

Il est devenu impossible d'élaborer une politique agricole nationale sans prendre en compte cette universelle pesanteur sociologique. La différenciation des dispositions législatives et réglementaires et des aides et incitations gouvernementales en fonction de la situation spécifique des bénéficiaires est inéluctable. Elle doit être poussée aussi loin que l'exige l'atteinte des objectifs de développement rural fixés.

A ceux qui pensent qu'il n'y a là rien de nouveau, il faut répondre que le fait nouveau c'est, outre l'accumulation d'expériences universellement concordantes, l'orientation systématique - sinon toujours efficace - des programmes de financement et d'aide internationaux, notamment de la Banque Mondiale.

Mise en cause des technologies contemporaines et d'avenir.

Les observations précédentes ont porté principalement sur des conditions extérieures au processus

de production agricole : monétaires, économiques, diplomatiques, écologiques, sociales. Mais la technique agricole elle-même, son évolution récente et prochaine, annonce-t-elle des conditions internationales nouvelles dont l'élaboration des politiques agricoles nationales doit tenir compte ?

Les progrès récents des sciences de la vie tant végétale qu'animale ont dominé l'évolution des techniques depuis cinquante ans. Combinés avec l'éclosion des méthodes scientifiques de gestion, ils rendent compte, pour l'essentiel, de l'amélioration spectaculaire de la productivité agricole. Même si une baisse de la productivité des consommations intermédiaires est constatée (Marsal) ; même si l'on peut s'interroger (Boussard, Foulhouze) sur une baisse de productivité du secteur des exploitations agricoles, les voies du progrès dans cette direction ne sont pas scellées.

Mais il ne s'agit pas là à proprement parler de conditions internationales nouvelles, plutôt de la poursuite de tendances établies. Ce qui pourrait créer des conditions véritablement nouvelles, c'est une percée décisive de la recherche appliquée dans le domaine des bio-techniques, le passage de l'agro-chimie à l'agro-biologie de masse, la combinaison de la puissance industrielle et des techniques biologiques comme la synthèse du DNA, la fixation de l'azote, etc.

Le Comité Consultatif pour la Recherche Agricole Internationale (Banque Mondiale, Institutions spécialisées des Nations Unies, Fondations, etc.) oriente certains travaux de ces centres internationaux de recherche dans ce sens. Les spécialistes de ces domaines nous mettent toutefois en garde contre les espoirs mal fondés. Les percées - si percées il y doit y avoir - ne sont pas prévues avant le tournant du troisième millénaire. Si l'utopie bio-technologique n'est pas pour demain, il n'est pas difficile de voir que l'élaboration des politiques agricoles nationales devra tenir compte de plus en plus des retombées constatées et prévisibles des techniques actuelles.

La vague de contestation de ces techniques, soulevée au début de la décennie 70, à l'époque de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, s'est brisée trois ans plus tard sur le récif de la crise mondiale des approvisionnements alimentaires. La Conférence Mondiale de l'Alimentation de 1974 a pris dans ce domaine comme dans d'autres des résolutions sagement modérées. Mais le problème n'a pas disparu pour autant. Elargissant les préoccupations au domaine du climat, une récente conférence de l'Organisation Météorologique Mondiale s'est demandé si les pratiques agricoles n'entraîneraient pas de conséquences irréversibles.

Au cours d'un entretien que nous a accordé le 21 février Mme Ghandi, l'une des préoccupations les plus graves dont elle faisait état, concernait les effets pervers des apports massifs d'engrais des dernières années à des terres ultérieurement privées d'eau par

la sécheresse ou par le coût prohibitif de l'irrigation résultant de la hausse de prix du carburant nécessaire au pompage. Les retombées des grands aménagements de bassins fluviaux commencent à être mesurées à un moment pourtant où l'irrigation de milliers d'hectares supplémentaires paraît le moyen le plus assuré d'un relèvement spectaculaire des rendements.

Conclusion

Que conclure de ce rapide survol des nouvelles conditions internationales de l'élaboration des politiques agricoles nationales ?

Sans doute pourrait-on dire que ces conditions sont anormales et décourageantes. Loin d'offrir des échappatoires aux sévères contraintes subies par les décideurs au plan national, elles compliquent grandement leur tâche déjà redoutable. Mais quand donc les conditions internationales ont-elles été " normales ", quand sont-elles ou seront-elles vraiment " encourageantes " ? Et quand même le seraient-elles, qui pourrait se flatter de les percevoir ?

Il ne faut jamais - on ne peut jamais - attendre, pour élaborer une politique nationale agricole, que les conditions internationales soient redevenues " normales et encourageantes ". Il ne faut pas davantage élaborer de telles politiques en partant d'hypothèses de travail qui pré-supposent une telle normalité.

De tous les secteurs économiques, l'agriculture est celui qui devrait avoir le mieux appris à compter avec l'imprévisibilité des événements. En fait, à de nombreux égards, l'économie agricole - aux plans nationaux et à un bien moindre degré international - a solidement intégré depuis un demi-siècle des mécanismes amortisseurs et stabilisateurs. Ceux-ci se sont révélés propres à faire face à des fluctuations conjoncturelles d'une certaine ampleur. Il s'agit désormais de savoir si ces mêmes mécanismes peuvent servir à affronter des fluctuations d'une ampleur beaucoup plus grande.

Il s'agit aussi d'adjoindre aux politiques " de croisière " un ensemble de politiques de rechange globales ou sectorielles destinées à être mises en œuvre en cas de crise aiguë. L'excuse de l'imprévisibilité ne joue plus quand il apparaît que ce sont précisément les perturbations profondes des conditions internationales qui représentent l'hypothèse vraisemblable.

Outre cette flexibilité nécessaire, les conditions nouvelles imposent beaucoup de modestie quant aux objectifs réalisables. C'est une exigence pénible pour les politiciens : mais comme le disait récemment l'as des politiciens contemporains, P.E. Trudeau : " on ne peut plus se permettre de trop promettre. "

Telle est probablement aussi la leçon de ce survol des nouvelles conditions internationales.