



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.

Les réflexions à propos des travaux du Groupe de Seillac

Jacques Blanchet

Citer ce document / Cite this document :

Blanchet Jacques. Les réflexions à propos des travaux du Groupe de Seillac. In: Économie rurale. N°226, 1995. pp. 42-45;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1995.4723>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1995_num_226_1_4723

Fichier pdf généré le 26/03/2019

LES RÉFLEXIONS DU GROUPE SEILLAC

Parmi les réflexions récentes sur l'agriculture française et européenne, les analyses du « Groupe de Seillac » présentent l'originalité de résulter d'un travail d'une vingtaine de personnes réunies autour d'Edgard Pisani qui a assuré la charge de la présidence du Groupe et de la rédaction des publications (1).

Divers par leurs origines, leurs engagements, leurs préoccupations, leurs projets et même leur connaissance de l'agriculture et du monde rural, ces personnes avaient en commun leur volonté de réfléchir sur la place de l'agriculture et des agriculteurs dans la société et donc, plus largement, sur l'avenir du travail et l'aménagement de l'espace. La réforme de la PAC de 1992 soulignait l'urgence de ces questions sans pour autant y répondre. Ce sentiment d'urgence, comme l'absence de lieu ou de cadre propice à une telle réflexion à long terme, explique l'initiative de ce Groupe où chacun s'exprimait à titre personnel. Le Groupe a pris le nom de Seillac, nom du village du Loir-et-Cher où il s'est réuni la première fois.

Au terme de quelques réunions tenues sous forme de conclave, le Groupe ne pouvait évidemment pas prétendre proposer une construction complète et détaillée de politique économique. Son ambition était beaucoup plus de proposer une problématique, une façon d'aborder les choses mieux adaptée à la situation nouvelle qui est la nôtre aujourd'hui. Elle apparaît davantage comme un appel que comme une proposition définitive, achevée, verrouillée.

La rubrique « Débat » est justement là dans *Économie Rurale* pour accueillir les discussions critiques de ce genre de publication : une proposition de J. Blanchet en fournit l'occasion.

Alain Revel, membre du Comité de rédaction

1. Groupe de Seillac. Agriculture, société et territoires. Pour une politique de la société et de l'espace rural, de la recherche, de la production et des industries agricoles. Appel et contribution française à une réflexion internationale, globale et à long terme. Fondation du progrès de l'homme et L'événement européen, mars 1993, 36 p. Repris dans : Edgard Pisani / Groupe de Seillac. *Pour une agriculture marchande et ménagère*. Éditions de l'aube, Monde en cours, Paris 1994, 187 p., 59 F.

Signé à la fois par Edgard Pisani et par le Groupe de Seillac, ce travail fait suite à un manifeste lancé le 14 avril 1993. Ce texte appelait un approfondissement. Ses auteurs se sont donc réunis à nouveau et ont jeté les bases de l'ouvrage, analysé ici, dont Edgard Pisani a assuré la rédaction. Cet ouvrage est intéressant à plus d'un titre, car il tente de montrer que l'agriculture est, de manière très intime, à la fois un mode de production économique et un mode de vie, voire de survie. Il sera examiné dans cette note sous les cinq angles suivants : le marché, l'ancienne PAC, l'ALENA, la nouvelle PAC, et finalement, l'aménagement du territoire.

Le marché

A plusieurs reprises, l'auteur revient sur le marché pour faire le partage entre ce qui lui est dû et ce qui doit lui être refusé, dans un esprit de libéralisme tempéré : « le marché est un mécanisme indispensable et dynamisant qu'il faut respecter, mais auquel on ne peut confier le destin de la planète et de l'espèce humaine ». Et plus loin : « le marché, avec libre confrontation de l'offre et de la demande, est malgré ses imperfections le meilleur régulateur économique connu. Il demeure qu'il ne saurait constituer la seule loi de l'humanité, parce qu'il est imparfait, mais surtout parce que la société a des objectifs qui ne sont pas économiques. Elle doit, elle veut garder la faculté d'intervenir. Elle le fait donc pour assurer le bon fonctionnement et l'échange concurrentiel lui-même et pour sauvegarder des intérêts qui ne relèvent pas de cet échange et peuvent être lésés ou perturbés par lui. Mais tout se passe comme si la charge de la preuve était renversée. Il n'appartient plus au marché de se justifier. Cela revient à ceux qui demandent de lui faire exception ». Ainsi le marché, après son apparente victoire sur le centralisme « démocratique » est devenu la norme, et l'intervention publique la loi d'exception. Contre le tout-marché, contre le libéralisme pur et dur, l'auteur invoque le droit d'ingérence de l'État dans les transactions individuelles, non seulement pour en assurer le bon fonctionnement (comme l'admettent d'ailleurs les Reaganiens eux-mêmes) mais aussi pour sauvegarder des intérêts « légitimes » qui seraient soit ignorés, soit desservis par le jeu du marché.

Sur l'imperfection du marché et l'échange inégal un consensus semble maintenant s'être instauré en France. En revanche, en ce qui concerne les objectifs politiques de la société, la vision pisanienne des choses ne correspond pas à la philosophie du courant dominant, libéral néo-classique. Friedrich August von Hayek le théoricien moderne de cette école de pensée postule que le marché constitue le meilleur mode de coordination des activités privées : l'État n'a pas à imposer aux individus des objectifs, des finalités particulières, c'est aux citoyens qu'il appartient de définir et de réaliser librement leur conception du bonheur. Hayek insiste sur le droit des individus à l'égard du groupe et Pisani sur les devoirs du groupe à l'égard des individus, ce qui pose une nouvelle fois le problème de la politique dominante.

Ce qui distingue donc les libéraux de ceux qui ne le sont pas, c'est le rôle des responsables politiques. Doivent-ils se limiter à assurer la liberté des transactions ou doivent-ils fixer au peuple des buts qui le transcendent, de façon à réaliser son bonheur, au besoin malgré lui ? Le débat posé ainsi reste ouvert. Mais il ne faut pas s'étonner si l'Union européenne libérale n'a pas de projets autres que la prospérité par le commerce.

L'ancienne PAC

L'auteur traite avec sévérité l'ancienne PAC qui ne mérite peut-être pas tous les reproches dont il est de bon ton maintenant de l'accabler. « Il y avait tentative de captation de l'intervention publique au seul profit des régions et des producteurs les mieux placés et les plus dynamiques sous prétexte qu'ils sont les plus marchands, et sans considération du fait que l'intérêt public n'est pas exclusivement marchand, mais social, politique, culturel, territorial. »

Une telle critique semble particulièrement injuste pour les agriculteurs. Peut-on reprocher à la PAC d'avant mai 1992 d'avoir été une politique économique couronnée de trop de succès et peut-on accuser les régions et les producteurs les mieux placés d'avoir bénéficié de l'intervention ou de l'aide publique qui leur était destinée ? Certes les prix (et notamment ceux des céréales) ont été fixés à un niveau trop élevé lors des accords du 14 janvier 1962, par le Conseil des ministres de la CEE (auquel appartenait alors Edgard Pisani). Mais on ne peut pas le reprocher aux agriculteurs et les accuser de « captation ». Ils ont fait leur métier le mieux possible, compte tenu du contexte réglementaire qui leur était imposé et des conseils qui leur étaient prodigués.

L'Union européenne a donné les moyens à son agriculture de se développer, ce qui a été bénéfique tant que la CEE était déficitaire, situation qui s'est prolongée jusqu'au milieu de la décennie 1970. Que dans le monde « les États les plus puissants aient capacité et volonté de traiter les marchés comme instruments de leur stratégie globale » ce n'est là qu'une preuve de leur réalisme.

L'ALENA

Fort judicieusement l'auteur compare l'Union européenne avec l'ALENA (Association de libre-échange nord américaine). « L'Union européenne réunit des pays de civilisations parentes et de niveaux de vie comparables ; l'ALENA a pour objet d'intégrer Nord et Sud ». Et il ajoute, encore à juste titre « les Américains posent en équilibre l'ALENA entre une stratégie de l'Atlantique et une stratégie du Pacifique, de façon à être partout présents ». Le parallèle entre l'UE et l'ALENA est intéressant. Si l'UE adoptait la même stratégie Nord-Sud que l'ALENA, ce ne sont pas les pays nordiques qui seraient intégrés, ce seraient les pays du Maghreb. L'évolution de l'organisation de l'Amérique du Nord sera intéressante à observer dans les années prochaines. Il sera utile de se demander après cette expérience unique au monde si elle a été probante et si elle a apporté la croissance au Nord et le développement au Sud, comme espéré.

La nouvelle PAC

Le passage relatif à la nouvelle PAC est particulièrement riche et pertinent. Énonçons les principales règles que pose l'auteur, lequel se réfère autant à ses propres idées qu'aux règles de la nouvelle PAC.

1. Les paiements compensatoires doivent être provisoires pour ce qui concerne les exploitations les plus rentables : « l'aide publique doit tendre à disparaître tôt ou tard comme une règle et comme une source permanente de revenus pour les « exploitations plénières ».
2. Les prix internes doivent être alignés sur les cours mondiaux. « Il faut rapprocher les prix garantis communautaires des prix mondiaux... ». « Nous nous acheminons inéluctablement vers un système où les plus efficaces des exploitations agricoles seront, un jour peut-être proche, directement confrontées au marché mondial. Elles s'y préparent d'ailleurs ».
3. Néanmoins un système de garantie devrait être mis en place. « Pour les « exploitations plénières » doit suffire un système anticonjoncturel destiné à compenser les effondrements insupportables et passagers des cours. « Ce système, réservé aux meilleures exploitations, devrait lui-même disparaître ». Il faut les accompagner (il s'agit des exploitations les plus efficaces) par un système de garantie « asymptotique » évoluant en baisse avec le temps.
4. Le système de garantie fonctionnerait sur la base d'un mécanisme d'intervention : « le système d'intervention publique se déclencherait chaque fois que le cours mondial descendrait au-dessous d'un seuil de sauvegarde retenu après négociation comme correspondant au niveau minimal assurant la non-disparition des exploitations de taille suffisante, normalement gérées. Il s'agit d'un système d'assurance, d'un système de *deficiency payments* destiné non à rémunérer mais à sauvegarder les exploitations agricoles en cas de crise grave. Pour une denrée il s'appliquerait à toutes les exploitations et à toute leur production ».

5. Malgré tout, la formule des *deficiency payments* est repoussée : « la réponse anglo-saxonne des *deficiency payments* n'est pas pertinente dans la mesure où elle est générale. Elle apporte une aide proportionnelle à la production et ne fait aucune différence entre les exploitations rentables et celles qui le sont moins ».

6. De même se trouve éliminée une aide proportionnelle à la production. « L'aide linéaire aux productions est facile à gérer -elle est arithmétiquement proportionnelle, mais elle est profondément injuste, perverse et contraire à l'esprit du Traité de Rome, qui exprime la volonté de privilégier les exploitations familiales. L'aide adaptée est plus difficile à gérer; elle est la seule qui convienne parce qu'elle tend à aider chaque exploitation de telle sorte qu'elle survive en évoluant et en s'adaptant ».

7. L'aide à la personne ou aux revenus est également rejetée : « une autre solution a été appliquée, détachée de la production, elle s'exprime par ce qu'il est convenu d'appeler l'aide à la personne; mais on ne saurait éviter qu'à la longue elle ne finisse par ressembler à une assurance chômage, à une préretraite dispensant le bénéficiaire de l'effort qu'il doit accomplir... ». « Si l'intégralité des soutiens accordés aux agriculteurs européens devait prendre la forme d'une aide à la personne, sa mise en cause par le biais budgétaire serait bientôt inéluctable ».

8. La meilleure solution consiste à différencier les prix ou les primes : « c'est à partir du système des prix (ou des primes) différenciés qu'il paraît le plus pertinent de chercher un système de soutien différencié... ». « Différencier les prix ou les primes? L'un et l'autre systèmes ont leurs avantages et leurs inconvénients... ». « Le plus simple et le plus efficace paraît être de différencier la rémunération en fonction des quantités produites par exploitation. Mais on peut imaginer d'autres critères de différenciation selon la région, le produit, les rendements, la main-d'œuvre employée, le type d'exploitation... L'avantage du système est d'être souple. D'autres questions devront être résolues : Comment répartir ce soutien entre les différents produits? Comment calculer le différentiel? Comment éviter ou corriger les effets pervers? »

9. Finalement l'auteur se déclare favorable à une panoplie d'instruments : « la sagesse suggère que l'on trouve un équilibre entre les différentes interventions possibles : prix intérieurs plus hauts que les cours mondiaux, prix et primes différenciés, aide à la personne », et propose de créer un FIMAERE, Fonds d'intervention pour la mutation de l'agriculture et de l'espace rural européen, chargé de compléter le FEOGA pour des objectifs d'aménagement du territoire.

Les commentaires qu'appellent les propositions de l'ancien ministre de l'Agriculture sont nombreux :

1. S'il apparaît légitime de rapprocher à terme les prix européens des cours mondiaux, il faut ajouter que cela ne pourra se faire que dans la mesure où il aura été possible de stabiliser les marchés internationaux grâce à une concertation des grands pays exportateurs. Cette pers-

pective ne supprime pas pour autant la nécessité des primes compensatoires pour les producteurs européens dont les coûts de production peuvent fort bien rester durablement supérieurs aux cours mondiaux.

2. Dans l'hypothèse d'un alignement sur les prix internationaux, un mécanisme de protection est nécessaire pour éviter la contagion sur les marchés européens d'une chute des cours au plan international. Mais ce mécanisme ne peut pas être réservé à certains agriculteurs. Il doit couvrir l'ensemble du marché de l'Union européenne. Sinon il serait inefficace. Par ailleurs, il ne peut pas être fondé sur un système d'intervention publique car, en régime d'économie ouverte, il conduirait à soutenir les produits étrangers. Il doit être du type protection du marché par le truchement de droits compensateurs ou taxes additionnelles tels que prévus par l'accord du GATT du 15 décembre 1993.

3. Le système de *deficiency payment* ne peut-être repoussé. Il devient indispensable pour maintenir les revenus dès lors que les prix intérieurs sont alignés sur les cours mondiaux et que ceux-ci fluctuent largement dans les deux sens.

4. Différenciation par les prix et différenciation par les primes ne reviennent pas au même, car elles correspondent à des mécanismes différents, la seconde étant beaucoup plus facile à mettre en œuvre qu'un système de double prix sur un marché unique. En tout état de cause, la notion même de différenciation mérite réflexion; c'est une notion qui n'est pas de nature économique, car dans ce domaine, on ne peut pas s'écarter du principe « à produit identique, prix identique ». Cette notion qui appartient à d'autres domaines (sociaux, territoriaux, environnementaux) doit être traitée à l'aide d'outils spécifiques, au demeurant très nombreux dans l'Union européenne.

5. Comme le note finalement l'auteur, on peut utiliser toute une panoplie d'instruments différents, mais à la condition que chacun d'eux soit parfaitement adapté au but poursuivi et qu'aucun d'eux ne poursuive plusieurs objectifs à la fois, car ce serait le meilleur moyen de les rendre confus, donc inefficaces. Une distinction des « ordres » s'impose. L'auteur différencie parfaitement les deux grands objectifs de l'agriculture (production et environnement) mais il ne prolonge pas sa distinction jusqu'aux politiques à mettre en œuvre et aux moyens à utiliser. La tendance, hélas fréquente maintenant, à confondre l'économie avec ce qui n'est pas économique, mais social, territorial ou environnemental s'avère redoutable. Nous appelons de nos vœux une vraie politique économique qui soit la même pour tous les agriculteurs sans distinction de taille ou de région, qui ne favorise aucun producteur sous quelque prétexte que ce soit, qui soit en quelque sorte absolument neutre comme l'était, auparavant le prix unique (un des dogmes fondateurs du Marché Commun). Et puis s'il s'avère que certains producteurs jouent un rôle particulier dans les domaines que nous avons cités (social, territorial, environnemental) des aides spécifiques pourront leur être accordées en contrepartie des précieux services qu'ils rendent à la nation. Il s'agit à ce sujet de ce qu'il est désormais convenu d'appeler les aides agri-environnementales et socio-structurelles.

L'aménagement du territoire

Le texte aborde très largement les problèmes de l'aménagement du territoire et en fait le principal sujet de réflexion. Le chapitre sur « le milieu rural et son aménagement », de même d'ailleurs que celui relatif à « l'organisation professionnelle » sont particulièrement bien venus.

L'auteur propose la création d'un fonds dont nous avons déjà fait état, le FIMAERE. Il suggère également de redéfinir les rôles respectifs des différents échelons politiques et administratifs et enfin il se prononce en faveur d'un transfert de crédits de l'aide au produit vers l'aide au milieu. Apportons quelques précisions.

1. A propos des échelons administratifs, Edgard Pisani se prononce en faveur du regroupement des communes. « La section de communes doit être réinventée; la commune d'aujourd'hui doit devenir section du canton devenu commune ». « La politique territoriale relève largement de politiques nationales et régionales d'aménagement du territoire ». « Il faut distinguer davantage le FEOGA Garantie et le FEOGA Orientation, le premier ayant une vocation européenne et le second nationale ». « Les organes communautaires devraient définir les règles et les limites des politiques nationales d'orientation, intervenir financièrement et sélectivement sur programme, contrôler l'emploi des fonds et le respect des règles, évaluer les résultats. Les administrations nationales et régionales auraient en charge de proposer et de mettre en œuvre des projets et des actions ».

2. L'auteur propose aussi de « transférer une partie significative de l'aide au produit vers l'aide aux structures, au milieu, à leur équipement et à leur mutation... Il s'agit, à dépense publique constante, de transférer des sommes de la garantie donnée à la production agricole vers un appui donné à l'aménagement du territoire rural, à la dynamisation de la société rurale, à l'équilibre des exploitations menacées, à la redéfinition de l'exploitation, à un nouvel équilibre entre les productions et les régions ».

Cette deuxième proposition n'est pas raisonnable, la politique économique doit être la même pour tous. Les deux objectifs de politique agricole et de politique du territoire ne doivent pas être confondus, ni faire appel aux mêmes outils pour être satisfaits.

Si les crédits actuels consacrés au paiement des primes compensatoires UGB, (Unité de gros bétail), et SCOP (surface en céréales, oléagineux et protéagineux), crédits qui atteindront en 1995-96 selon la réglementation en vigueur, 17 milliards d'Écus pour l'Union européenne dont 46 milliards de francs pour la France, si donc ces aides à la production ou aux produits devaient diminuer d'une façon significative au profit du Fonds d'aménagement du territoire, cela entraînerait pour certains producteurs agricoles une diminution de revenu qui ne serait pas supportable. Certes une partie d'entre eux (les plus mal placés sur le plan économique) retrouveraient les aides perdues sous forme d'aides à l'aménagement du territoire, mais qu'advierait-il de nos meilleurs pro-

ducteurs, de ceux qui sont les plus compétitifs et qui n'étant pas situés dans des zones difficiles ne bénéficieraient pas des crédits environnementaux? En outre, que deviendrait la perspective d'alignement des prix européens sur les cours mondiaux (perspective évoquée par l'auteur lui-même) si les aides aux produits s'avéraient insuffisantes pour couvrir les coûts de production. Augmenter les aides agri-environnementales, certes, mais sans sacrifier notre outil de production.

La thèse que nous développons (1) est claire sur ce point. Nous préconisons un alignement progressif sur les cours mondiaux avec une aide aux produits permettant de couvrir le coût moyen de production et des suppléments accordés au titre de l'environnement et du territoire. Ne serait ce pas une façon de concilier des ordres différents?

Conclusion

« Au-delà de l'espace et du territoire, c'est la vie que gère l'agriculture et le vivant qu'elle manipule ». Ses responsabilités sont grandes car « la société lui demande d'être marchande et ménagère, à la fois pourvoyeuse de notre subsistance et gérante de notre durée ». Encore faut-il lui en donner les moyens!

Ainsi se termine un ouvrage, petit par ses dimensions, mais lourd par son contenu et qui n'hésite pas à prendre courageusement position dans le débat actuel sur la politique agricole. On ne peut reprocher à personne d'être plus ruraliste qu'agricole, dès lors qu'il annonce clairement sa prise de position. Mais on ne peut pas non plus feindre de croire que ce choix est purement technique. En vérité il est très politique : il arbitre entre deux grandes catégories d'agriculteurs (les « exploitations plénières » et les autres), entre deux politiques (politique de la production et politique de l'environnement), entre deux paradigmes (l'économie et l'espace), entre deux destinées nationales (la prospérité économique et le repli sur le local), entre deux Europe (celle qui se mondialise et celle qui « cultive son jardin »).

Or, l'arbitrage effectué ici pose problème, car de toute évidence il se fait au détriment du secteur productif. Aussi sommes-nous amenés à nous demander si la conciliation des « ordres » a bien trouvé dans cet ouvrage les conditions et les méthodes de son avènement.

■ Jacques BLANCHET
Professeur à l'IHEDREA

1. Blanchet Jacques. *Une agriculture pour le xxie siècle. Que se passera-t-il après 1996? Les suites de l'Uruguay Round et de la réforme de la PAC.* INRA-Grignon. Études Économiques, n° 18, juin 1994.