



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.

Agriculture et progrès social. Quelle régulation publique pour le xxie siècle ?

Mr Rui Oliveira Santos

Citer ce document / Cite this document :

Oliveira Santos Rui. Agriculture et progrès social. Quelle régulation publique pour le xxie siècle ?. In: Économie rurale. N°257, 2000. pp. 89-94;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.2000.5185>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_2000_num_257_1_5185

Fichier pdf généré le 09/05/2018

■ AGRICULTURE ET PROGRÈS SOCIAL ■

Quelle régulation publique pour le XXI^e siècle ?

La pensée économique du progrès social

Depuis l'origine des temps, l'humanité a établi avec la nature des rapports de survie qui, souvent, ont été conflictuels. Le développement de l'agriculture, en permettant le contrôle des cycles de production de nourriture, a autorisé la sédentarisation de l'homme et libéré du temps. À partir du moment où la productivité du travail agricole est supérieure à la consommation individuelle, se génère potentiellement un surplus de temps disponible qui peut être affecté à d'autres occupations. Se met alors en place un modèle de civilisation, fondé sur la division sociale du travail, qui ne cesse d'accroître les prélèvements sur le milieu naturel. Dans les sociétés industrielles modernes, le travail est envisagé comme source d'épanouissement individuel, créateur de richesse et donc générateur de bien-être. Impulsée par le développement des échanges, la monétarisation de l'économie catalyse l'activité marchande et l'accumulation matérielle, de sorte que les paramètres de croissance économique ont la prétention d'incarner le progrès social¹. C'est donc la science économique qui, érigée en gestionnaire des ressources rares, s'empare du traitement de la question. L'école néoclassique, omniprésente dans les

discours et les pratiques des intellectuels et responsables politiques, utilise les concepts d'utilité et de fonction de production pour évaluer, respectivement, le niveau des préférences de l'individu et celui de la production nécessaire pour satisfaire ses exigences. L'addition des choix individuels est censée traduire l'optimum économique, assimilé au point d'efficacité maximum.

Les implications sur l'évolution de l'agriculture

Jusqu'au début de la révolution industrielle, l'agriculture, présente sur l'ensemble du territoire, était l'activité motrice de l'économie. De ce fait, les analyses des économistes se sont d'abord portées sur les échanges agricoles. Depuis les célèbres travaux de Smith sur « la richesse des nations » et de Ricardo sur « les avantages comparatifs », fidèles à l'idéologie libérale et favorables au développement du commerce international, de nouvelles écoles de pensée se sont inspirées, voire enracinées, dans les principes méthodologiques de l'approche marxiste. Protectionnistes et structuralistes agrariens utiliseront dorénavant la notion de « rapports de production » pour repenser et redéfinir l'architecture du système productif en fonction de considérations qui, en se rapportant aux spécificités agraires nationales, voire locales, entravent le libre jeu du marché. C'est ainsi que pour faire face à l'insécurité des approvisionnements, les États européens se dotent, à la sortie de la guerre de 1945, de

1. On considère que le développement a pour objet l'élargissement des possibilités les plus essentielles: longévité, santé, créativité, mais aussi conditions de vie décentes, liberté, dignité, respect de soi-même et des autres, qui sont systématiquement évacuées par les évaluations économiques.

nouveaux instruments d'intervention agricole, certains uniformisant leurs pratiques de concurrence dans le cadre de la mise en place d'une Politique agricole commune (PAC). Celle-ci, combinant le Marché unique et la protection aux frontières, avait pour objectifs affichés de répondre à une demande alimentaire encore largement insatisfaite, et de participer au maintien du revenu des agriculteurs. C'est le volet productif qui est privilégié par les cadres juridiques, qui précisent que c'est par le biais du soutien des prix que l'on se rapprochera de la parité de revenu. L'affirmation du marché comme régulateur de la demande sociale n'est pas exempte de conséquences. Elle autorise la mise en place d'un modèle de développement qualifié de « productiviste », qui accroît certes rapidement la production et la productivité en agriculture mais ne se soucie guère de la gestion des hommes et des ressources naturelles. Bien qu'attachant de l'importance au principe de l'allocation optimale des inputs, le modèle ne comptabilise que le seul coût privé de la production. Les ressources collectives (air, eau, paysages...) sont réputées inépuisables, voire illimitées, la nature est supposée disposer d'une capacité d'auto-régulation infinie et donc capable d'encaisser toutes les atteintes. C'est la gestion de type filière qui prévaut, l'agriculteur est envisagé fondamentalement comme un producteur de denrées agricoles, déconnecté de son milieu physique et social.

L'adoption d'un tel modèle de production a été rendue possible grâce à l'idéologie qui l'animait. Au lendemain de la guerre, il fallait arracher le monde paysan à son archaïsme, l'aider à monter dans « le train du progrès ». Le progrès technique permettait de repousser les limites de la nature et l'essor technologique industriel incitait à transposer les systèmes de diffusion de l'innovation à l'agriculture. La disparition de nombreuses exploitations était comprise comme le prix à payer pour permettre à l'agriculteur d'accéder à la parité sociale. L'accomplissement de cet objectif consistait

dans l'amélioration des conditions de travail de l'agriculteur et la progression de son pouvoir d'achat. L'élévation de ce dernier devait faciliter l'intégration au marché des ménages agricoles, via la consommation et l'épargne, qui servaient à financer la modernisation de l'appareil productif avec pour corollaire l'augmentation de l'offre de produits agricoles. Le progrès social se repérait au niveau individuel (rentabilité de l'unité de production), voire de la branche d'activité (niveau de la production), et la société, ramenée à une représentation de simple consommateur, n'exigeait rien d'autre aux agriculteurs que la satisfaction des besoins alimentaires. La mesure du progrès reposait fondamentalement sur des indices d'accumulation matérielle², renforçant l'idée de la nécessaire capitalisation en agriculture. L'investissement était le moteur de la dynamique agricole, ce qui a justifié la naissance de la politique des structures. Celle-ci a renouvelé l'engagement de l'État en faveur de l'agriculture, sans toutefois modifier la logique de son action: les successives actions structurelles consacrent le principe de l'élimination des agents économiques les moins performants; elles ont favorisé la croissance en se constituant comme instruments d'accompagnement du marché, mais la dislocation des unités de production agricole ne s'est pas répercutée de la même façon sur le territoire: avec la spécialisation et la concentration agricoles les régions périphériques perdent l'activité qui leur donnait une structure et une identité. Un nouveau « paradigme de production » est ainsi né de la crise, qui s'est installée au sein de la profession dès le milieu des années quatre-vingt, l'accent étant mis sur la « diversification » de l'activité des exploitants et « l'agriculture durable ».

2. Le produit intérieur brut est l'indicateur le plus couramment utilisé pour estimer la croissance économique de la planète. Au niveau individuel, la richesse s'évalue principalement en fonction des revenus et du patrimoine.

L'agriculture durable: une gestion intergénérationnelle

En quarante ans de PAC, l'agriculture a engrangé de véritables succès sectoriels. En même temps, le pouvoir d'achat des populations s'est significativement accru, et les normes de consommation ont changé. Cela a prédisposé à une transformation des «conditions objectives de la production agricole», qui n'a pourtant été assumée par la profession que partiellement, et à vrai dire tardivement. Principale organisation professionnelle agricole, la FNSEA³ «a infléchi ses thèmes sous la pression des événements mais ses pratiques ne semblent pas changer rapidement» (Martin, 1998). Il est toujours question de faire vivre l'agriculteur de sa production agricole. Ce syndicat reconnaît volontiers la nécessité de maîtriser les conséquences de la mise en production, mais revendique le droit à l'auto-prescription. L'exercice de ce droit pérennise l'écart entre le bien (environnemental) demandé et le bien (agricole) offert (Thiebaut, 1999); il méprise l'objet d'intérêt du consommateur autant que la solidarité entre agriculteurs. Cette démarche entretient une situation inacceptable de saturation généralisée des principaux marchés agricoles et d'accaparement de rentes (concentration des primes et des droits à produire); elle conduit à la définition de modalités d'insertion et d'aide à l'agriculture de plus en plus sélectives, qui génèrent des inégalités croissantes entre exploitants et régions⁴, et poussent à une utilisation déraisonnée des ressources productives qui engendre la pollution et favorise l'exode rural⁵. Du coup, la société réclame un nouveau modèle de production agricole, plus équitable, plus économe, plus sécurisant, pourvoyeur d'emplois et respectueux des écosys-

tèmes. C'est la notion «d'agriculture durable» qui est alors avancée, dont le maître mot est «de répondre aux besoins du présent sans compromettre le développement des générations futures». Nous entrons ainsi dans une nouvelle philosophie de production qui, au travers de la démarche «d'approche globale», se propose d'intégrer les considérations éthiques de façon à valoriser l'efficacité économique, sociale et environnementale. Il n'est donc plus question de gestion à tout va individualiste ni sectorielle; l'accent est mis sur l'intégration territoriale des choix productifs et le développement local, avec des objectifs renouvelés de limitation des coûts et de contrôle des risques.

Pour répondre à ces impératifs, l'approche globale⁶ va faire appel au comportement citoyen des individus et utiliser une nouvelle instrumentation méthodologique. Les choix individuels de production reposent sur une démarche économique, mais nécessitent un terrain d'expression et se repercutent sur la communauté. Assimilée à la reconnaissance du «droit de cité», la citoyenneté serait envisagée comme une forme moderne de mobilisation des individus, le moyen de réconcilier l'intérêt individuel avec les objectifs collectifs via la participation, voire l'intéressement, à la chose publique. Ceci nécessite le recours à de nouveaux concepts. Le «coût social» prolonge la notion marchande de coût privé et se détermine en fonction de la valeur d'utilité collective attribuée à un choix. La reconnaissance de cette dernière suppose l'acceptation immédiate d'une limitation du droit de propriété et engage à la transformation du patrimoine privé en «bien patrimonial universel⁷». Par ailleurs, la maîtrise des risques préconise la précaution, sinon la

3. Fédération nationale des syndicats des exploitants agricoles.

4. Cf. hors série BIMA, n° 1, décembre 1998: *Les aides publiques à l'agriculture*.

5. D'après la DATAR la moitié du territoire français est désormais touchée par le déclin démographique.

6. Cette approche considère l'ensemble des activités de l'unité de production dans une perspective de développement. Le développement, c'est faire vivre une totalité à travers des pratiques économiques, mais aussi à travers un certain usage de l'espace, à travers des pratiques culturelles et ludiques, des formes de sociabilité...

prévention, ce qui amène à un changement des méthodes et pratiques de production s'accompagnant souvent d'une diminution de la productivité et donc du revenu. Dès lors, l'appropriation sociale du bien commun ne peut être dissociée du concept de «consentement à payer» qui, au moyen d'une rémunération d'origine collective, rétablit le pouvoir d'achat du producteur.

On s'éloigne donc de la régulation marchande fondée uniquement sur les prix, incapable de penser la reproduction du vivant. Préférant la voie de la «contractualisation», la société décline sur l'État la responsabilité d'engager le dialogue avec les producteurs, de fixer un «cahier des charges» et de mettre en œuvre un système de gestion qui, en s'appuyant sur le jeu du marché, doit certes être efficace, mais aussi responsable, respectueux de l'éthique et de l'environnement, garant de l'emploi et d'un développement harmonieux. Le concept de progrès social revêt alors de nouvelles dimensions: aux seules considérations de revenu et de temps libéré, valorisées au niveau individuel, viennent désormais s'ajouter l'impact sur la communauté des choix réalisés et ses répercussions dans l'avenir, qui préfigurent le passage à une gestion de type intergénérationnelle. Cette dernière préconise le recours à une idée plus large et plus dynamique de la richesse, pensée en termes de civilisation et non plus seulement de croissance, de profit et de mondialisation. La richesse est envisagée comme l'ensemble des augmentations ou des améliorations apportées à un patrimoine commun (Meda, 1999); l'agriculteur demeure certes un producteur de biens agricoles mais s'affirme également comme un producteur de produits-services, la maîtrise de l'espace et le travail du vivant confirmant sa vocation de gestionnaire d'un patrimoine universel.

7. La propriété individuelle a été reconnue comme un «droit inviolable et sacré» du citoyen par la Déclaration de 1789, qui lui a cependant fixé une limite: la «nécessité publique, légalement constatée», disposition également reprise par le Code civil.

Faute d'une reconnaissance généralisée de la multifonctionnalité des actifs agricoles, qu'attendre de la part de l'État?

De l'État-providence à l'État-prévoyant

L'affirmation de l'État-providence dans les sociétés occidentales contemporaines succède à la prise de conscience que le processus de développement économique creuse l'inégalité sociale. Pour atténuer la multiplication des disparités créées par l'appropriation privée des richesses, se développe l'idée de l'assistance publique avec pour but d'assurer un «seuil minimum de garanties» à tout citoyen⁸. Les agriculteurs en ont bénéficié de par la mise en place d'un système de gestion des marchés avec des prix garantis et la garantie de l'écoulement de la production, qui utilise sans limitations le stockage et la destruction du produit. La pratique courante de la gestion publique était le traitement curatif. Suite à la crise des excédents, la garantie du placement illimité a été revue et les producteurs appelés à participer financièrement au déstockage des produits, mais les termes de l'action étatique n'ont pas été remis en cause. On tente de freiner l'accroissement de la production sans pour autant renier le productivisme⁹, et la gestion publique tourne à l'établissement de mesures d'assainissement des marchés par la voie du contrôle de l'offre. En parallèle, l'administration limite temporairement l'application des règlements structurels sur les productions dites sensibles à l'égard de leur solvabilité, s'interdisant de financer l'acquisition ou la modernisation d'outils de production qui dépassent une limite plafond de concentration d'équivalents à droits à produire. Cela n'a pas empêché la

8. Issu de la Révolution, le principe que «la société doit la subsistance aux citoyens malheureux» ne parvient à s'imposer que dans la période moderne avec l'affirmation des droits-créances.

9. L'IFEN souligne que l'intensification reste de mise en France, ce qui conduit à l'accroissement de la production.

course subventionnée à l'agrandissement des exploitations, moyennant le recours aux formules d'établissement et d'exploitation sociétaires. La concentration en agriculture se poursuit donc, mais elle ne revêt pas les formes prédites par Marx. L'essor des formes juridiques sociétaires en agriculture fait penser au développement d'un capitalisme populaire, performant et socialement équilibré, qui ne peut nullement être assimilé au capitalisme sauvage. Inversement, la propriété collective des moyens de production ne reçoit plus aujourd'hui le salut populaire. Elle s'est manifestée comme un handicap à la mobilisation des ressources ou à la prise de décision rapide et serait « amenée à disparaître de la régulation des rapports marchands » (Läidi, 1998). Mais, l'équilibre et la cohésion d'une société ne sauraient s'établir sur la base du principe du marché autorégulateur, la sanction de ce dernier n'étant pas le seul mode de reconnaissance d'une activité ni a fortiori de validation de l'intérêt général. Ainsi, « si la propriété individuelle est un droit et la propriété publique une fonction (garantir le droit d'accès et un usage du patrimoine conforme à l'intérêt général), l'appropriation sociale est une stratégie » (Le Pors, 1998) qui affirme la primauté des droits universels dans l'organisation de la société. D'autres concepts cheminent. Certains économistes proposent désormais de dissocier l'idée de bien-être de celle d'État, « non pour légitimer l'idée d'une déprotection massive, mais pour faire évoluer le sens même de la protection, d'une logique de compensation à une logique de prévention » (Läidi, 1998). Si par le jeu de pratiques maîtrisées on parvenait à réduire les nuisances agricoles, on accroîtrait dès lors le bien-être de la société sans augmenter nécessairement l'engagement financier de l'État. Curieusement cette logique de l'action préventive n'a jamais été pensée de manière systématique en agriculture, sauf peut-être dans le domaine de l'environnement qui ne distribue qu'une faible proportion des aides directes (en France, les mesures agri-

environnementales ne représentent en 1995 que 3 % de ces aides).

Quoi qu'il en soit, l'intervention des pouvoirs publics demeure indispensable et est souvent réclamée. Toutefois, l'appel à l'État change de nature: on ne lui demande plus d'administrer mais, au contraire, d'éviter les abus économiques¹⁰ et la marginalisation sociale. Surgit ainsi l'idée « d'organiser la liberté des agents économiques » afin d'établir, promouvoir et maintenir, d'une façon dynamique, l'équilibre de la société. Le concept de régulation devient la référence, exigeant un renforcement des pouvoirs exercés a priori. Dépositaire des droits fondamentaux, l'État fixerait les règles du jeu et veillerait à leur application; il ne saurait justifier de son action sur les activités économiques que par la poursuite d'objectifs d'amélioration du bien-être individuel et collectif¹¹. La sensibilisation des agents économiques à la chose publique s'exercerait, en amont, par l'intermédiaire de l'éducation et de l'information et, en aval, par voie réglementaire. D'une part, on poserait les limites de ce qui est socialement acceptable pour l'exploitation des ressources (codification de pratiques pour l'utilisation des facteurs de production), d'autre part on mettrait en avant l'idée d'intéresser financièrement les producteurs à la poursuite du bien commun. Le principe du « consentement à payer » serait susceptible de s'appliquer dès lors qu'un agent économique crée des aménités positives de par le développement de son activité, selon les normes autorisées; inversement, la taxe instituée au pollueur viserait à

10. La gestion du marché est "aveugle": elle ne prend en compte ni la dégradation des ressources ni le volet redistributif. Or, le lien entre prospérité économique et développement humain n'est ni automatique ni évident, souligne le PNUD, qui dénonce le caractère inégalitaire du progrès et l'incapacité de nombreux pays à traduire la prospérité économique en une amélioration correspondante du développement généralisé des habitants.

11. Les bénéfices procurés à certains doivent être socialement acceptés et ne pas diminuer, à défaut d'améliorer, le bien-être des autres.

l'inciter à changer de pratique en pénalisant sa méthode de production.

Pour que le système marche, on devrait accorder la préférence à la voie incitative plutôt qu'au traitement curatif, ce qui implique que la taxe appliquée au pollueur ne pourrait être envisagée durablement comme un moyen de dégager des ressources pour rétablir les équilibres rompus. Si l'on retient de surcroît l'idée de généraliser l'action préventive, cela nous épargnerait de dépenser l'argent public pour inciter à produire, et ensuite repayer pour résorber les conséquences néfastes des choix réalisés. Par le passé, cela s'est manifesté par l'explosion des dépenses consacrées à la résorption des excédents agricoles; aujourd'hui, on paie pour dépolluer l'eau et les sols, pour protéger le paysage et les écosystèmes, pour conserver l'emploi rural et maintenir ainsi une dynamique de développement équilibré des territoires. Or, ces méfaits sont la conséquence directe de l'intensification à outrance, de la capitalisation forcée et de la concentration menées en agriculture, conduite encouragée par les aides publiques. Sous l'impulsion de cette prise de conscience s'exprime une nouvelle demande sociale envers l'agriculture, qui réclame la promotion des activités au départ de l'exploitation et la décentralisation des décisions. Cette orientation s'inspire de la nouvelle logique territoriale de l'économie européenne. Les réformes annoncées par le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable préconisent de déterminer des objectifs de service public aux usagers à partir de la demande et non plus de l'offre, d'impulser le renforcement des institutions régionales et intercommunales, futurs pivots de l'organisation spatiale. À son tour, l'Association des maires de France met l'accent sur le passage «d'une logique de dispositifs et de guichets à une stratégie de projet», avec pour fondements le droit à l'expérimentation, la contractualisation et la responsabilisation des citoyens. Dans un tel cadre, ce

n'est plus le statut socioprofessionnel de l'individu qui autorise l'accès aux aides mais l'intérêt social de son projet (Santos, 1998); de même, on y privilégie les méthodes ascendantes du développement. Le but souvent recherché est le développement endogène, qui vise à faire émerger l'identité du territoire, puis à valoriser ses atouts, de façon à garder sur place la plus value générée. L'agriculture, composée d'activités souvent non délocalisables et référentiel historique de l'identité locale, ne pourrait être tenue à l'écart des tractations en cours sur la mise en œuvre du développement durable et le devenir du monde rural. Toutefois, il faudra que la profession agricole prenne acte que les termes du débat dépassent les compétences relevant du seul métier!

Rui OLIVEIRA SANTOS • Boursier FCT, Fondation pour la science et la technologie qui finance cette recherche sous l'égide du programme PRAXIS XXI

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Laïdi Z. *Que peut encore faire la gauche?* Le Monde du 1^{er} septembre 1998.
- Le Pors A. *La gauche, le capital et les stratégies d'appropriation sociale.* Le Monde du 23 septembre 1998.
- Martin J. *La confédération paysanne entre contestation traditionnelle et nouvelles propositions.* Sciences de la société, 1998, n° 45, pp. 27-43.
- Meda D. *Qu'est-ce que la richesse?* Ed. Aubier, 1999, 422 p.
- Santos R. *De l'installation agricole à l'installation rurale: propositions pour une réforme des systèmes d'aide.* Économie rurale, 1998, n° 247, pp. 55-57.
- Thiebaut L. *Mesures agri-environnementales et politiques d'environnement. Intégrations, complémentarités et décalages.* Économie rurale, 1999, n° 249, pp. 11-18.