

EN GUISE DE CONCLUSION

Jean-Marc Boussard

Membre de l'Académie d'Agriculture de France

Il y a trois conclusions essentielles à tirer de ce dossier :

1°) LA MULTI-FONCTIONNALITE N'EST PAS UN MYTHE.

Bien sûr, l'Académie d'Agriculture n'a pas l'habitude de consacrer ses séances à des mythes, de sorte que cette conclusion là est implicitement incluse dans le titre même de la séance. Pourtant, il se trouve beaucoup de gens pour nier l'existence d'un problème de la multi-fonctionnalité de l'Agriculture. Il est cocasse qu'ils soient d'origines intellectuelles très différentes. On trouve parmi eux des ultra libéraux, qui voient dans l'invocation de la multi-fonctionnalité une échappatoire à la loi du marché et à la modernité. On y trouve aussi (et la coexistence de ceux-ci avec les premiers a un côté cocasse) les gens qui souhaitent la continuation des politiques dirigistes et productivistes des années 50 et 60, qui estiment que la gestion des produits traditionnels de l'agriculture est la seule chose importante, et que le reste sera donné par surcroît.

Ce que nous voyons ici, c'est que l'agriculture ne produit pas seulement des matières premières. Il n'est pas possible à la Société de se désintéresser des aménités, nuisances, et autres « externalités » produites par l'activité agricole.

Et la nécessité de les gérer comme le reste devient de plus en plus pressante en raison même de la montée de l'urbanisation, et du fait que les décisions en la matière sont par la force des choses entre les mains d'un nombre de plus en plus restreint de décideurs informés : on pouvait laisser les agriculteurs décider seuls des compromis nécessaires lorsqu'ils étaient virtuellement à la fois les seules victimes des inconvénients et

les seuls bénéficiaires des avantages. C'était souvent le cas autrefois, lorsque 90% de la population était rurale (encore une telle affirmation est-elle discutable : le pouvoir central, de Henri IV à Méline, ne s'est jamais vraiment désintéressé des problèmes agricoles, ne serait-ce que pour profiter d'un « réservoir de soldats »). En tout cas, maintenant, l'idée de laisser la décision en la matière aux seuls agriculteurs ou au marché des produits ne s'impose plus naturellement. Cela justifie que les effets non marchand de l'agriculture deviennent des enjeux de politique générale.

2°) LE VRAI PROBLEME EST PLUS DE TROUVER LES MOYENS DE FAIRE EMERGER UNE VOLONTE COLLECTIVE QUE DE FAIRE RESPECTER CETTE VOLONTE UNE FOIS CONNUE.

Le moyen le plus naturel pour à la fois faire émerger et appliquer une volonté collective est le recours au marché.

Le marché permet de faire appliquer une décision collective. C'est bien le sens de la célèbre remarque d'Adam Smith : « ce n'est pas de la bonne volonté de mon boulanger ou de mon boucher que je tiens mon déjeuner de tous les jours, mais de leur intérêt bien compris ». Ceci résulte du rôle incitatif des prix, qui existe même en l'absence de marché réel. Ainsi, avec la PAC (Politique Agricole Commune) modèle 60, l'agriculture était déconnectée du marché, avec des prix administrés qui ne se formaient pas spontanément en confrontant une offre et une demande. Cependant, dans ce contexte, l'utilisation d'un système de prix pour transmettre la volonté collective se trouve être très efficace : il n'était pas nécessaire en 1960 de mettre un gendarme derrière chaque agriculteur pour l'obliger à cultiver du blé, parce qu'il y était incité par les rapports de prix. De la même manière, si les agriculteurs français (ou non français !) sont payés convenablement, je suis tout à fait sûr qu'ils sauront faire pousser partout des trèfles à quatre feuilles dans la quantité demandée !

Le vrai problème, c'est de savoir quel prix il faut payer, et pourquoi. C'est le second rôle attribué par les économistes au marché que de décider cela, donc de faire émerger une volonté collective. Dans certains domaines, le marché joue admirablement ce rôle. C'est par exemple le cas du matériel informatique, largement façonné par les désirs de la clientèle. C'est la clientèle, en informatique, qui a imposé l'usage de la souris, de l'écran, et de toutes ces choses familières. On pourrait imaginer de même de créer un marché des aménités rurales, qui définirait automatiquement les paysages souhaités par une génération.

Il y a deux objections à cela. La première est qu'un tel système donne le pouvoir aux « riches » et qu'il entretient ce pouvoir de façon dynamique. Cette critique est certainement justifiée, même si on peut y répondre que, justement, cette méthode récompense ceux qui servent l'intérêt général. En vérité, rentrer dans ce débat nous entraînerait très loin, et nous ne le ferons pas.

Cependant, même en faisant abstraction de tout problème de répartition, il existe aussi beaucoup de limites plus prosaïques à ce que peut faire le marché en la matière. Elles se rencontrent en particulier lorsque qu'un bien, de par sa nature, n'est pas susceptible d'appropriation. Dans le jargon des économistes, on parle alors de « bien public », et c'est justement le cas de ceux qui nous occupent : il n'est pas possible de faire payer les usagers d'un paysage, pour en déduire si le public préfère « acheter » un peuplier plutôt qu'un pin dans le lointain, ou le contraire...

Dans ces conditions, il faut trouver autre chose que le marché, sinon pour transmettre la décision publique, du moins pour l'élaborer.

3°) LES EXPERIENCES RECENTES EN LA MATIERE SONT PARFOIS ENCOURAGEANTES, MAIS ENCORE TRES INSUFFISANTES.

Nous avons vu les limites considérables des solutions de « pseudo marché », dites « d'évaluation contingentes ». Les « valeurs » attribuées par ces méthodes sont extrêmement discutables, peu reproductibles, et dépendantes des questions posées. Nous ne pouvons recommander ce type de solution, même si, probablement, il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain, et donc, continuer quelques programmes de recherche en la matière. En tout cas, il ne faut pas en attendre grand chose, à moins d'un miracle toujours possible dans la Recherche.

Nous avons vu les avantages de la méthode des CTE (ou de leurs successeurs, les étiquettes changeant, les produits restant...). Ils permettent de mettre un certain nombre de parties prenantes autour d'une table pour, justement, fixer au plus juste le « prix » des services non marchands qui seront demandés aux agriculteurs. Nous en avons vu en même temps les dangers potentiels de dérive : les notables se distribuant l'argent public en petit comités opaques, et pour leur seul profit. Il importe donc de perfectionner l'instrument, pour lui conserver ses qualités tout en créant des gardes fous institutionnels afin d'éviter les dérives.

Aussi bien, les CTE ne résoudre pas tous les problèmes. Ils permettent sans doute, dans la plus favorable des hypothèses, une gestion efficace des problèmes locaux. Ils seront évidemment impuissants face à des enjeux mondiaux, comme par exemple la réduction de l'effet de serre, si des mesures s'avéraient nécessaires à prendre en la matière.

C'est bien pourquoi, il est nécessaire de conserver et d'améliorer le fonctionnement des institutions politiques nationales, dont c'est justement le rôle que de définir la volonté collective d'une communauté unie par des liens culturels et affectifs. Il est donc important de disposer des moyens d'une véritable politique agricole – peut être au niveau de la France, peut être à celui de l'Europe, si cette entité encore virtuelle est capable de devenir une nation – sans se trouver ligoté par des traités internationaux qui imposeraient une « loi du marché » dans un domaine où celui-ci ne fonctionne pas.