

DISCOURS DE MONSIEUR EDGARD PISANI  
MEMBRE DE LA COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES  
CHARGE DU DEVELOPPEMENT  
PRONONCE LORS DE LA CONFERENCE DE LA FAO  
ROME, LE 8 NOVEMBRE 1983

---

Il y a vingt deux ans, jour pour jour, je prenais la parole devant l'Assemblée générale de la FAO comme représentant de mon pays. La politique agricole commune européenne n'était pas adoptée, elle devait l'être deux mois plus tard, mais elle marquait déjà nos esprits.

J'ai alors brossé à grands traits les problèmes graves que posaient les trois systèmes agro-alimentaires du monde :

- le système occidental dont les excédents inondaient les marchés mondiaux à des prix artificiellement bas, dont les techniques s'éloignaient chaque jour davantage des lois et des rythmes de la terre, dont les désordres exigeaient une intervention chaque jour plus grande des pouvoirs publics;
- le système collectiviste qui, après avoir cru bon de briser le vieil équilibre agraire et éliminé les mécanismes du marché ne parvenait pas à trouver de nouvelles formes avantageuses et humainement stimulantes de la production agricole;
- le système multiforme des pays en développement, tiraillé entre des productions exportables, mais soumises aux aléas du marché mondial et des productions vivrières sans marché local organisé.

Je hasardais, deux ans plus tard, l'idée d'une crise de l'équilibre alimentaire mondial et suggérais, au nom de mon pays, un effort collectif de réflexion et d'organisation.

Il y a deux ans, nouveau Commissaire européen chargé du développement, je me suis interrogé devant cette même assemblée sur les précautions à prendre pour que l'aide alimentaire, immédiatement nécessaire ne devienne pas pernicieuse, sur les orientations à prendre pour qu'elle devienne favorable au

développement et à l'autosuffisance alimentaire des pays qu'elle ambitionne d'aider.

Je voudrais aujourd'hui, prenant en compte les trois systèmes que j'évoquais tout à l'heure, essayer de voir si d'un bout à l'autre du monde peut exister une méthode qui assure le développement de la production alimentaire et si les principes et les pratiques qui ont conduit certains pays à l'abondance peuvent trouver une application dans des pays qui connaissent aujourd'hui, et comme de plus en plus, malnutrition et dépendance. Je voudrais, en d'autres termes, me demander à quelles conditions le monde est susceptible de nourrir tout le monde : il en a la capacité physique et technique, il n'en a pas encore la capacité concrète. Comment pourrait-il y atteindre ?

Ma réflexion m'amène à dire qu'une seule voie existe au Nord, au Sud, à l'Est et à l'Ouest et qu'elle réside dans la sécurité que par un moyen ou par un autre le jeu du marché et les interventions de la puissance publique sont capables, ensemble, de donner au producteur, c'est-à-dire dans la plupart des cas, au paysan.

C'est par la sécurité donnée aux agriculteurs européens que la PAC a fait de l'Europe déficitaire une Europe excédentaire et c'est par leur capacité à utiliser les garanties offertes par elle que les agriculteurs anglais, hollandais, allemands ou belges ont été les plus grands bénéficiaires de cette politique.

C'est par la sécurité créée de mille façons, de la recherche aux contrats commerciaux et aux programmes d'aide, que le système productif américain est devenu ce qu'il est. C'est par la sécurité assurée aux producteurs que la Suisse et le Japon ne sont pas totalement dépendants, que l'Australie, la Nouvelle Zélande et le Canada ont développé une agriculture très efficiente.

C'est par la sécurité trouvée sur les marchés européens que la Thaïlande a développé jusqu'à l'imprudence sa production de manioc, que le sucre survit comme il le fait dans certains pays ACP dont les coûts de production se révèlent pourtant élevés.

Ainsi le mythe du paysan produisant pour la satisfaction des autres doit être oublié. Le paysan produit pour sa propre subsistance et pour l'échange profitable. Que le marché se révèle durablement difficile, qu'il devienne non rémunérateur, le paysan n'a plus tendance qu'à produire sa subsistance il n'approvisionne plus le marché à moins que, et nous revenons à notre propos précédent, des garanties ne lui donnent raison de produire.

Le problème posé paraît ainsi fort clair : sommes-nous en état, nous tous ici présents, au nom des institutions que nous représentons et des organisations que nous animons, sommes-nous en état de créer assez de sécurité pour les paysans pour que ces paysans produisent assez pour tous les hommes ?

Je voudrais avant de répondre à cette question centrale, présenter une série de remarques qui me paraissent importantes :

1. L'équilibre alimentaire mondial n'est pas un concept global. Il ne suffirait pas qu'un certain nombre de pays, ceux du Nord, par exemple, deviennent capables de nourrir le monde entier pour que le problème se trouve résolu. Ce, pour plusieurs raisons, chacune déterminante : la plupart des pays en développement sont des pays agricoles, dont le produit national brut et l'emploi sont essentiellement agricoles. Pour des motifs de balance extérieure comme d'équilibre intérieur, leur nécessité n'est pas d'être nourris mais de se nourrir. La production alimentaire est, pour eux une nécessité collective aussi impérieuse que la nourriture est une nécessité impérieuse pour les individus. La seconde raison qui invite à l'autosuffisance est de nature politico-stratégique : il serait dangereux pour le monde que la satisfaction de ses besoins essentiels dépende trop largement de quelques pays producteurs prétendument mieux placés. En matière alimentaire une division internationale du travail poussée à l'extrême créerait une intolérable situation de domination et de dépendance. La troisième raison est de nature commerciale : il n'est pas certain que les coûts d'investissement et de gestion d'un système de distribution à travers le monde de denrées produites dans certains pays seulement ne deviennent vite prohibitifs. La quatrième raison est d'une autre nature : un système "centralisé" de production alimentant par bateau les pays en déficit provoquerait dans

ces pays des situations intolérables, le port et la ville chaque jour plus peuplés tournant le dos à l'arrière-pays, bientôt abandonné à lui-même et à sa misérable autosuffisance paysanne. Non, le concept d'équilibre alimentaire mondial appelle une série d'équilibres alimentaires nationaux ou régionaux entre lesquels le système mondial doit assurer une régulation quasi-marginale. Du moins en ce qui concerne les denrées essentielles.

2. La seconde remarque que je voudrais présenter en ce point de mon raisonnement vise à souligner la difficulté de mise en oeuvre de système de sécurité paysanne dans les pays en voie de développement. Si l'on observe en effet les pays ou continents qui ont su favoriser la production agricole en la dotant de système de garantie, on constate qu'ils sont tous ou presque des pays industriels et qu'ils ont en quelque sorte affecté une partie de la plus value industrielle et urbaine au développement de l'agriculture, celle-ci payant son tribut en déversant sur les usines son excédent de population active, excédent sans lequel la croissance industrielle ne se serait pas produite au rythme auquel elle s'est produite. Deux éléments essentiels distinguent ainsi pays développés et pays en développement : l'existence d'une plus value industrielle susceptible d'alimenter un système de garantie agricole, d'une part et d'autre part, le besoin de main d'oeuvre que l'industrie ne pouvait satisfaire que par l'exode rural. S'il s'avère que la garantie, la sécurité sont nécessaires au développement agricole, il faudra en imaginer les ressources. Mais surtout, il faudra imaginer pour les PVD un scénario de développement agricole qui ne soit pas fondé sur l'exode rural car compte tenu de l'explosion démographique et du rythme lent de l'industrialisation, il faut imaginer un développement agricole qui s'accompagne d'un maintien relatif de l'emploi agricole et rural.
3. Ma troisième remarque est destinée à soulever une troisième difficulté. Elle est aujourd'hui trop apparente pour qu'il soit superflu de l'analyser longuement : les systèmes de sécurité dont ont été dotés les producteurs agricoles des pays développés ont provoqué l'excédent après avoir permis l'autosuffisance. Systèmes fondés sur l'intervention publique et donc liés à la politique ils n'ont pas toujours su s'effacer ou se transformer

devant leur propre succès. Ils continuent à provoquer des surplus au-delà du supportable et pressés par les organisations agricoles, les pouvoirs publics hésitent à adopter de nouvelles règles pourtant nécessaires. Avant d'analyser le cas de l'Europe, je ne voudrais pas me priver de rompre une lance contre les zéloteurs de l'aide alimentaire, de la sécurité alimentaire fondée sur le transfert de continent à continent. A ces zéloteurs, je veux dire aussi simplement qu'il est possible que tout système d'aide alimentaire exige des excédents voire des excédents devenus insupportables. Il risque, ce système, de justifier le maintien d'excédents anormaux et de rendre plus difficile la conquête par les PVD de leur autosuffisance alimentaire.

Mais venons-en à l'Europe puisqu'il semble qu'on l'ait mise en accusation et que j'ai l'immense honneur de parler en son nom.

Lorsque la politique agricole commune a été inventée, la Communauté à six était largement déficitaire en denrées de base; le passage à dix hier et bientôt le probable passage à douze n'auront pas corrigé cette tendance en déséquilibre, bien au contraire. Destinée à contribuer à l'unité européenne et à fonder son équilibre économique la politique européenne ne pouvait en 1961-1962 être définie autrement qu'elle ne l'a été. Les résultats sont d'ailleurs là pour le prouver. Aujourd'hui, le marché agricole européen se caractérise par une série d'excédents et une série de déficits. En dépit de difficultés extrêmes, la Commission des Communautés et les Etats membres tentent d'y porter remède. On leur en fait reproche, il me faut en parler sans détour. Je ne parlerai que de trois produits, parce qu'ils sont les plus caractéristiques : le sucre, les produits laitiers et les protéines. Je le ferai brièvement, car mon propos n'est pas de présenter une p'aidoirie - que celui qui n'a jamais pêché se lève pour nous jeter la première pierre - mon propos est de participer positivement au débat ici instauré sur l'agriculture et le développement.

Parlons donc du sucre.

Le cas<sup>en</sup> est particulièrement intéressant puisque d'une part la production betteravière a été l'une de celle sinon celle qui a le plus augmenté en Europe au cours des vingt dernières années; puisqu'aussi par ses excédents

sucriers, la Communauté économique européenne est intervenue lourdement sur l'équilibre du marché mondial auquel les pays en voie de développement sont particulièrement sensible. Or par une série de mesures articulées dans le temps, la Communauté est parvenue à maîtriser structurellement sa production sucrière : baisses successives du prix relatif du sucre par rapport aux autres denrées, prise en compte par les producteurs de garanties jusqu'ici assurées par la PAC ou par les consommateurs, en fait la production sucrière des dix pays d'Europe a substantiellement baissé, les emblavements sont moindres, les frais de stockage assurés par les producteurs sont plus élevés. L'Europe s'est engagée à pas mesurés, mais résolus dans la voie que lui suggéraient ses équilibres internes et ses relations externes.

Concernant les produits laitiers, nous nous trouvons en face de deux phénomènes de sens contraire : une stagnation générale de la consommation et un accroissement rapide de la production. La première est due aux changements de moeurs, la seconde aux changements des systèmes de production. La terre et l'herbage ne sont plus désormais des facteurs limitants, de surcroît les progrès de la génétique permettent de spectaculaires accroissements des productions par tête. En dépit des étables industrielles, la production laitière demeure en Europe essentiellement familiale et toucher à la garantie donnée aux producteurs c'est mettre en cause un équilibre social essentiel qu'au-delà de toute considération démagogique les responsables politiques doivent prendre en considération.

C'est dans ce contexte qu'a été inventée la taxe de co-responsabilité si difficile à faire accepter. C'est dans ce contexte encore que la Commission a proposé et espère faire adopter des mesures frappant plus lourdement encore les élevages sans lien avec la production herbagère ou céréalière locale. La politique agricole a été inventée pour des agriculteurs paysans, non pour des industriels de l'agriculture. C'est dans le cadre de cet effort qu'on a été proposées des mesures qui malgré leur caractère non discriminatoire ont été critiquées ici ou là. Elles font partie d'un "paquet" équilibré : si l'on veut progressivement maîtriser les excédents laitiers, c'est le paquet tout entier qu'il faut adopter et pas seulement tel ou tel de ses éléments.

Quant aux produits protéigineux, l'Europe en est dépendante à soixante pour cent de ses besoins. Il lui faudrait huit à dix millions d'hectares de plus pour produire elle-même sous forme de céréales, de légumineuses ou d'oléogineux ce qu'elle achète sous forme de manioc, de tourteaux de soja, de corn gluten feed ou de citrus pellet.

L'Europe a besoin de se libérer d'une partie de cette dépendance qui met en péril sa sécurité. C'est par un mélange subtil de mesures aux frontières, de maîtrise du prix des céréales et d'incitation à la production de protéigineux - oléogineux qu'elle parviendra à ce résultat. Elle entend y parvenir tout en gardant en considération ses échanges traditionnels. Mais nul ne peut lui demander de rapprocher ses prix intérieurs des prix mondiaux au risque de décourager des productions nécessaires à son équilibre alimentaire. Nul ne peut lui demander de renoncer à produire dès lors que pas à pas elle progresse vers les niveaux de rémunération effectivement garantis aux producteurs des pays producteurs les mieux placés.

Pour l'ensemble de sa politique agricole, l'Europe s'engage dans cette voie avec la volonté de demeurer, comme acheteur et comme vendeur, un acteur significatif sur le marché mondial.

Mais revenons au point de départ de notre raisonnement : la sécurité du producteur est la condition nécessaire de la nécessaire auto-suffisance ; encore faut-il savoir que tout système de garantie comporte des risques qu'il faut être capable de surmonter.

Comment le problème de sécurité se pose-t-il dans les pays en voie de développement dont l'autosuffisance apparaît nécessaire autant à leur survie qu'à l'équilibre du monde.

Disons à nouveau un mot de l'aide alimentaire.

Elle est aujourd'hui nécessaire et il faut en augmenter le volume, mais les responsables de la Communauté économique européenne sont unanimes pour dire qu'elle doit être gérée de telle sorte qu'elle ne rende pas ceux qu'elle nourrit aujourd'hui incapables de produire demain, de telle sorte qu'elle ne favorise pas la production d'excédents là où il n'y a déjà que trop, qu'elle ne mobilise pas une trop grande partie des facultés contributives des riches au développement du Tiers-Monde.

Les riches ne pourront pas, indéfiniment accroître leur production pour nourrir les pauvres. Ils ne le doivent pas

Je m'émeus autant que quiconque des affres de la faim que connaissent des centaines de millions d'hommes, je refuse de considérer que ces excédents sont une solution au problème et j'en appelle à la conscience de tous les responsables en leur demandant de cesser de considérer l'aide comme une solution.

Les chiffres parlent en ma faveur. - Entre 1950 et 1980 la population du monde a plus que doublé. Elle est passée de 2513 millions à 4415 millions.

Ella aura fait de même entre 1980 et 2000, passant de 4415 à 6199 millions.

Entre 1950 et 1980, la production de céréales par tête d'habitant a augmenté dans le monde de 80%, de 170% en Europe, elle a baissé de 5% en Afrique. En 1950 l'Afrique et l'Europe produisaient chacune de l'ordre de 180kg de céréales par habitant et par an, aujourd'hui l'Europe en produit 510 et l'Afrique 170.

La preuve est faite que ce n'est ni par les grands ouvrages ni par l'aide alimentaire que l'on crée l'autosuffisance mais par des politiques agricoles adaptées.

Il ne peut s'agir ici et aujourd'hui d'élaborer dans le détail ce que peut être, ce que pourrait être un système de sécurité qui inciterait les paysans du Tiers Monde à produire au delà des besoins de leur subsistance familiale et donc à fonder une autosuffisance alimentaire de leur pays ou de leur région. Il s'agit seulement d'ouvrir des pistes de réflexion.

Les humeurs sont multiples et fort diverses. Ainsi doivent être les réponses.

Il y a d'abord les grand équilibres naturels. Les Nations Unies ont à diverses reprises attiré l'attention du monde sur la dégradation de notre environnement et sur les risques qu'elle comporte. Nous sommes, nous pays développés, plus préoccupés de pollution que de désertification. Il ne s'agit pas de



négliger l'une au profit de l'autre, mais de prendre conscience des progrès du désert, du désert qui n'est pas une terre morte immobilisée en ses contours sur nos cartes géographiques mais une lèpre qui gagne et qui de proche en proche dégrade les climats des régions environnantes. Ce qui me frappe dans le Sahara, ce n'est pas qu'il soit en son milieu aride et sec, c'est que les pays du golfe de Guinée, les plateaux éthiopiens et les confins du Magrheb reçoivent de moins en moins d'eau. Ainsi en est-il en Asie, en Amérique latine, dans certaines des grandes îles du Pacifique. On parle de cycles et l'on se console en disant que le monde a déjà connu dans son histoire des périodes de sécheresse et que la pluie est revenue. L'on devrait poser le problème autrement : est-ce que l'addition des effets d'un cycle séculaire ou semi-séculaire et des effets d'une explosion démographique et d'une surexploitation forestière sans précédent n'est pas en train de créer l'irréversible?

La sécurité alimentaire d'un nombre important des pays du Tiers-monde passe par la lutte collective pour la restauration des équilibres naturels. La Communauté économique européenne aborde sous le nom d'actions thématiques, ce difficile problème qui désormais ne nous laissera pas de répit, mais dont il est souhaitable que nous<sup>ne</sup> l'abordions pas trop tard.

Mais surtout que l'on ne vienne pas dire que l'irrigation palliera les insuffisances de la pluviométrie : des barrages sont aujourd'hui vidés en Afrique, faute de précipitations, mais surtout les besoins du monde sont tels et le coût des hectares irrigués sont tels aussi que l'alimentation des hommes aura toujours besoin de ce qu'aujourd'hui encore on appelle l'agriculture pluviale! Ne faisons pas le rêve d'un monde nourri par quelques points pour mille de ses territoires émergés.

Le deuxième facteur général de sécurité que je voudrais maintenant évoquer est relatif tout à la fois à ce que l'on appelle les pertes après récolte et la sauvegarde voire l'amélioration du troupeau sauvage ou domestique. Ainsi de l'ordre de 20% des denrées végétales produites sont détruites à cause de l'insuffisance ou de la défectuosité du système de stockage. Ainsi les protéines animales si rares et si nécessaires sont avilies dans une proportion considérable par les maladies du bétail, par les parasites, par l'insuffisant affouragement. Peut-on concevoir un plan de sécurité alimentaire sans inscrire parmi les priorités les plus évidentes la non destruction des richesses existantes. Le poids de la faim serait supérieurement allégé si l'humanité disposait vraiment de toutes ses richesses alimentaires produites et susceptibles d'être utilisées.

C'est évidemment au troisième des facteurs que je consacrerai le plus d'attention. Concernant les deux premiers, le monde est d'accord même s'il se révèle impuissant.

Ce troisième facteur est la sécurité économique des producteurs. Le problème est difficile en lui-même et il est politiquement sensible.

Il est d'abord d'une extrême diversité. A supposer que ce principe de sécurité soit retenu doit-il être appliqué de la même façon aux produits de première nécessité et aux produits dont l'abondance ou la vente ne commandent pas la survie des hommes. Rien n'est moins certain. Beaucoup admettront en effet que soit assurée une sécurité individuelle des producteurs qui commandent la survie d'une partie de l'humanité qui n'admettront pas de rechercher par les mêmes moyens la sécurité de producteurs consacrés à des denrées exportables et souvent superflues. Ne disons pas que la sécurité des producteurs de café ou de cacao est moins importante que celle des producteurs de riz, de mil, de maïs, de sorgho, de lait, de viande ou d'igname, disons seulement qu'elle se pose en d'autres termes. Pour les premiers il s'agit de donner vigueur aux accords internationaux par produit, pour les seconds il s'agit essentiellement de permettre aux PVD eux-mêmes et sur leur propre territoire de garantir aux paysans un revenu minimum afin qu'ils soient enfin incités à produire. Il s'agit de constituer un système d'achat après récolte et de stockage qui rende effective la garantie promise ; il s'agit,

L'agriculteur une fois inséré dans le système des échanges, de mettre à sa disposition les biens et services dont il a besoin pour mieux vivre et pour mieux produire ; il s'agit de s'attaquer à l'équipement et au développement rural comme à la naissance de ces mille réseaux de services publics et d'entreprises privées dont l'existence même commande la richesse du tissu rural.

L'entreprise est gigantesque et elle apparaît démesurée, folle. Il faut pourtant s'y consacrer, c'est ce qu'à titre expérimental la communauté économique européenne et ses Etats membres tentent dans quatre pays africains en mobilisant à la demande des gouvernements intéressés l'ensemble des moyens disponibles dans le cadre de stratégie de développement agro-alimentaire. Les premières indications sont encourageantes mais le chemin est long à parcourir. Mais en existe-t-il un autre ?

La Commission des Communautés Européennes ne le croit pas. Elle doute de l'efficacité des ouvrages lorsqu'ils ne sont pas mis à la disposition d'agriculteurs préparés et incités à produire. Elle craint que l'aide alimentaire, nécessaire pourtant, ne dispense de l'effort et ne pervertisse les mécanismes économiques.

En fait, elle dit qu'il faut conduire en même temps :

- une politique d'aide alimentaire
- une politique d'équipement
- une politique d'incitation à la production,

et si aujourd'hui elle insiste sur la troisième en mettant en avant le concept de sécurité individuelle des producteurs c'est à une approche globale qu'elle ambitionne de contribuer autant par ses réflexions que par son action de tous les jours.