

LE CONTENU DU « RAPPORT POLY » : UNE NOUVELLE VISION DE L'AGRICULTURE ET DE NOUVEAUX OBJECTIFS POUR LA RECHERCHE AGRONOMIQUE

Bertrand HERVIEU

Président de l'Académie d'agriculture de France

En 1948, il y a 70 ans, Jacques POLY sortait major de l'Agro et choisissait la carrière de chercheur.

Le rapport dont nous parlons aujourd'hui date, lui, de 1978. Il y a 40 ans.

Jacques POLY est mort il y a 20 ans, le 17 décembre 1997.

Ces dates anniversaires suffiraient à elles seules à vouloir rendre hommage à l'ancien Président-Directeur général de l'INRA.

Mais ce qui nous retient aujourd'hui c'est, à partir de son rapport, « Pour une agriculture plus économe et plus autonome » rédigé à la demande du ministre de l'agriculture d'alors, Pierre Méhaignerie, en vue de présenter au parlement une « loi cadre » pour l'agriculture, de réfléchir à l'articulation voulue entre la recherche agronomique et les politiques publiques agricoles.

Dans une telle perspective de réflexion ce rapport POLY est emblématique et nous y reviendrons tout au long de la séance.

Précisons que Jacques POLY a rédigé plusieurs rapports et notamment dans la même période : « Recherche agronomique : réalités et perspectives » publié en juin 1977,

« L'approvisionnement de la France en aliments riches en protéines destinés aux animaux domestiques, en novembre 1977 ».

Sans oublier son rôle déterminant dans la rédaction de la fameuse loi sur l'élevage de 1966, et du décret sur le développement agricole de la même année.

A la question : pourquoi retenir ce rapport là, au-delà des coïncidences des dates anniversaires ? Je réponds : pour le contenu du rapport lui-même.

Et je retiens quatre points essentiels, à mes yeux, de ce rapport :

- 1) L'Analyse de la situation du contexte national et international
- 2) L'analyse de la situation de l'agriculture et les objectifs à assigner
- 3) La question environnementale
- 4) La place de la recherche

1 – **L'ANALYSE DU CONTEXTE NATIONAL ET INTERNATIONAL**

Nous sommes en 1978.

Je cite : 1^{ère} ligne du rapport :

« Notre agriculture se révèle quelque peu essoufflée à la suite d'une longue course à la productivité entamée dès la fin de la deuxième guerre mondiale, quelques chiffres illustrent parfaitement cette évolution. L'agriculture dispose actuellement d'environ 1 millions $\frac{1}{2}$ de tracteurs, de quelque 150 000 moissonneuses-batteuses, de près de 400 000 presses ramasseuses ; elle a investi près de 15 milliards dans de nouveaux bâtiments d'élevage dits rationnels ; sa consommation d'engrais azotés a décuplé depuis 1950 ; elle a mis en œuvre des traitements phytosanitaires sur près de 20 millions d'ha de cultures... l'agriculture a augmenté sa production en volume de 3,5 % par an, en libérant au même rythme 3,9% de ses actifs au bénéfice des secteurs de l'industrie et des services.

Mais, dans le même temps, l'endettement de l'agriculture s'est accru de 14,5% par an, entre 1960 et 1975, alors que les prêts représentaient 35% de la valeur ajoutée en 1960, ils en représentaient 118% en 1976.... L'ampleur d'une telle mutation globale ne s'est pas accomplie sans des disparités considérables entre classes de structures d'exploitation, entre secteurs de la production... Beaucoup d'exploitants sont restés étrangers à cette dynamique de progrès, sans possibilités de projets concrets de développement agricole »...

Dans ce diagnostic Jacques POLY évoque avec force la situation des zones défavorisées et plaide pour le maintien d'une population agricole active à un niveau raisonnable, (nous étions à 1 million d'exploitations à l'époque).

A ses yeux le plafonnement de la production depuis 1974 est imputable aux conditions climatiques défavorables, la fameuse sécheresse de 1976, et surtout à la crise due au renchérissement rapide des matières premières énergétiques et industrielles.

Le prix des consommations intermédiaires s'est accru de 56% entre 1973 et 1977 et les prix agricoles n'ont augmenté dans le même temps que de 36%, atteignant 40% dans la valeur des livraisons agricoles.

Du contexte international Jacques POLY retient les potentialités comparées de l'agriculture française, à l'exclusion de certains produits agricoles exotiques ou de certains facteurs de production comme les phosphates, « la France aurait toutes les capacités d'une autonomie agro-alimentaire ».

L'existence de déficits importants pour de nombreux produits agricoles au sein de l'Europe a permis à la France ce décollage mais ceci au bénéfice des cultures industrielles, de l'aviculture et de la production laitières.

Il souligne notre solde débiteur en viande de porc (2,5 milliards) et en matière d'approvisionnement en aliments riches en protéines destinés aux animaux domestiques.

Il ressort de son diagnostic les points suivants : un ciseau des prix, malgré des prix agricoles garantis, en raison de l'augmentation forte du prix des intrants, et donc une baisse et une fragilité du revenu agricole,

- une dépendance de plus en plus coûteuse à l'égard de matières premières importées (énergie, phosphate, protéines)
- des marchés intérieurs perdus en particulier celui des fruits et légumes,
- des formes de développement agricole inégales entraînant un gaspillage des ressources naturelles.

Au total conclut-il : « une nouvelle loi-cadre devrait permettre d'apprécier notre contribution aux exportations des denrées alimentaires sur le marché communautaire et international, de réaliser une politique résolument volontariste dans certains secteurs où notre déficit national est pour le moins choquant, de limiter en contrepartie nos importations, de susciter davantage de modèles de développement agricole acceptables au plan socio-économique ».

Autonome et économe sont donc les maîtres mots du programme à construire tout en reconnaissant que ces deux orientations peuvent entrer en contradiction.

2- VENONS-EN A L'ANALYSE DE LA SITUATION DE L'AGRICULTURE ET DES PRECONISATIONS

Jacques POLY exclut de son rapport la production forestière car une mission sur ce sujet était confiée à Bertrand de Jouvenet, ainsi que la production viticole car des décisions venaient d'être prises pour ce secteur par le gouvernement.

Il retient non pas une analyse par produits ou par filière, mais une approche par « systèmes agricoles », et il distingue 3 systèmes :

- systèmes de productions végétales à caractère industriel
- systèmes de cultures spécialisées

- systèmes de productions animales qu'il qualifie de polymorphe

2-1 Les systèmes de productions végétales à caractère industriel

Il caractérise ce secteur de la façon suivante : exploitation de grande taille, faible nombre d'UTH, parfois 1 UTH pour 100 ha, investissements importants en matériel de culture, utilisation massive d'engrais et de produits phytosanitaires, matériel génétique perfectionné, performances culturelles élevées.

C'est, fait-il remarquer, un modèle d'agriculture de type industriel assez stéréotypé, permettant d'obtenir un revenu net/ha aussi élevé que possible mais peu préoccupé de la valorisation potentielle optimale de ces produits.

Ce secteur pose plusieurs problèmes :

- il subit de plein fouet la hausse des facteurs de production
- la teneur en matière organique des sols risque de poser problème à terme
- les charges annuelles de mécanisation évaluées à 25 milliards de francs le parc étant estimé à 100 milliards font considérer que l'on a atteint le suréquipement
- l'emploi des herbicides fongicides, insecticides est devenu courant en vue d'assurer une protection phytosanitaire efficace. Mais ceci « n'est pas sans poser quelques problèmes », selon ses propres termes.

Et d'en tirer une série de mesures à prendre d'ordre très divers :

- en matière de machinisme agricole, développement de la recherche et encouragement des CUMA
- sur les problèmes phytosanitaires ; recrutement d'ingénieurs spécialistes, installation de laboratoires de diagnostic
- au niveau des semences et variétés végétales, constitution d'une ou deux grandes entreprises françaises à vocation internationale, et mise en place de liens contractuels entre recherche publique et privée
- sur la qualité des produits, affirmation d'une politique de la qualité
- une réforme de la fiscalité encourageant ces exploitations à reprendre des productions animales
- réaliser des bilans énergétiques de ces modèles d'exploitation

2-2 Systèmes de cultures spécialisées

Arboriculture fruitière, cultures légumières, cultures sous serres.

Ils sont caractérisés :

- Des revenus bruts élevés
- Une dépendance forte : main-d'œuvre importante, contraintes climatiques, dépendance des structures commerciales et de logistique
- Des tailles petites ou moyennes
- Des techniques assez traditionnelles
- Des gaspillages importants de matières premières

- en résumé, des charges élevées, un savoir-faire de plus en plus élaboré, un succès économique dépendant de l'aval

Pour l'arboriculture il plaide pour un « véritable cadastre fruitier » afin d'améliorer la connaissance et la prévision des maladies et des récoltes.

- un développement fort en matière d'équipement et de mécanisation de ce secteur,
- des recherches approfondies en matière d'économie d'énergie
- pour le matériel végétal, il recommande une amplification et diversification des recherches concernant l'amélioration génétique de très nombreuses espèces, entre l'INRA et le secteur privé,
- Il enjoint de repérer les créneaux « là où notre déficit est injustifiable »,
- Il recommande une exploitation optimale des potentialités de la multiplication végétative in vitro.

Au plan du secteur agro-alimentaire, il énonce une série de mesures pour encourager une politique de qualité, pour développer des recherches sur la conservation, sur les technologies de transformation et il recommande une restructuration de l'appareil de transformation dans un « souci de liaison contractuelle interprofessionnelle ».

2.3 TROISIEME SYSTEME : CELUI DES PRODUCTIONS ANIMALES

- les exploitations sont peu homogènes
- Les unes hors-sol et dépendant de l'extérieur pour l'alimentation des animaux
- D'autres à l'inverse peuvent être très intégrées, pour l'élevage allaitant en particulier
- variété encore selon les productions pratiques : lait, élevage allaitant, engraissement...), selon le contexte industriel environnant, selon le degré d'intensification.

Deux thématiques retiennent prioritairement Jacques POLY dans le domaine de l'élevage : l'amélioration génétique et l'état sanitaire du cheptel.

Un troisième point le préoccupe : la sauvegarde de certaines races rustiques locales qui, dit-il, s'impose de façon de plus en plus urgente. « Il s'agit de développer une stratégie d'intérêt national, dont l'intérêt à long terme est encore plus marqué ».

Les charges financières endossées par les éleveurs sont principalement les investissements et l'alimentation.

Le souci d'autonomie nationale conduit à susciter et à encourager l'emploi préférentiel de productions indigènes : tourteaux de soja, lactosérum en alimentation liquide, déchets, sous-produits divers, urée industrielle...

L'intensification des systèmes fourragers en fonction de la taille du troupeau est une priorité.

Jacques POLY plaide pour que la chaîne agro-alimentaire ne laisse pas sur le côté des petites exploitations en général et celles de montagne en particulier.

Il ajoute : « ne sont-elles pas d'ailleurs une image vivante d'une agriculture parfaitement autonome et économe ? ».

On voit là que l'injonction d'autonomie et d'économie s'applique aussi bien à l'échelle de l'exploitation qu'à l'échelle nationale.

Les recommandations concernant les systèmes de production animales sont nombreuses, on s'en doute :

- diversification des modèles dominants,
- réservation des productions interstitielles aux régions dont le revenu doit être amélioré,
- grande politique globale d'action sanitaire,
- intensification et diversification des actions d'amélioration génétique,
- mise en place d'un système de développement régionalisé efficace,
- élaboration d'une politique de grande envergure, en faveur des zones relativement défavorisées.
- (Jacques POLY encouragera le déroulement des Etats généraux du développement agricole de 1982).

3/Troisième point : la question environnementale.

Cette question traverse tout le rapport. Dans son diagnostic de départ, Jacques POLY consacre 10 pages aux facteurs physiques du milieu : sol, micro-climat et réserves hydriques. Il en appelle avec force à une meilleure connaissance. Il convient, dit-il, de promouvoir un véritable contrôle d'aptitude de nos sols, si l'on veut en exploiter vraiment toutes les richesses avec lucidité, dans le présent et pour le futur. Il insiste sur la gestion maîtrisée de la ressource en eau.

Dès l'introduction Jacques Poly note (je cite) : »La société, dans son ensemble, est de plus en plus vigilante vis-à-vis des problèmes de pollutions et de nuisances que peuvent susciter, ici et là, des processus de spécialisation et de concentration de la production, ou l'usage de techniques parfois trop agressives ; les pratiques agricoles de demain auront certes à se préoccuper davantage de la préservation de nos ressources naturelles et d'un environnement agréable et harmonieux. »

On peut rattacher à cette préoccupation les développements sur l'affaiblissement de la teneur en matière organique des sols, sur l'emploi des pesticides obligeant à penser une nouvelle politique en matière de protection sanitaire, il développe en ce sens son intérêt fort pour le concept de lutte intégrée.

Dans le domaine de l'élevage il nomme des « contraintes de l'environnement », c'est son expression, et propose d'établir une charte de bon usage de l'espace rural. Il regrette que l'on ait laissé se dégrader l'environnement touristique des montagnes par abandon de l'élevage.

Il y a dans ce rapport, un lien direct établi entre, sol, pratiques culturales, pratiques d'élevage et aménagement du territoire. Il est prévu de réserver certaines productions aux zones difficiles.

De façon abusive mais pour ne pas allonger le propos, je mettrai dans ce chapitre « environnement » tous les développements sur la valorisation des sous-produits et déchets agricoles, dans lesquels il voit des fertilisants, des aliments pour **le bétail** et des sources d'énergie , à travers la méthanisation notamment. Ce chapitre sur les déchets vient enrichir l'approche « économie et autonomie ». Il y consacre une dizaine de pages sur les 65 du rapport ainsi que deux grands tableaux récapitulatifs en annexe. Ceci illustre l'importance qu'il attache dans cette volonté d'autonomie et d'économie à ce que nous appellerons plus tard l'économie circulaire et l'économie biosourcée.

4/ la place de la recherche :

Disons-le sans détour : il lui accorde une place considérable.

Fort des succès engrangés par l'agriculture française grâce au développement de la recherche agronomique, Jacques Poly met en avant la mise en place de nouveaux programmes de recherche, de stations expérimentales, d'observatoires, de recrutements d'ingénieurs spécialisés selon les problèmes et les domaines. Il mêle volontairement et parce que l'époque le veut encore les stratégies de recherche et les opérations de développement et d'accompagnement.

J'ai dénombré dans ce rapport 71 recommandations : c'est considérable. Sur ces 71 recommandations, 47 –les deux tiers - concernent directement la politique de recherche et dans une moindre mesure le développement agricole. 24-un tiers -, sont des recommandations d'ordre organisationnel, fiscal, réglementaire, planificateur, de régulation...

On remarquera que les recommandations énoncées en direction de la recherche sont ,les unes, de nature très disciplinaires, en particulier pour ce qui relève de l'amélioration du troupeau et du matériel végétal, les autres –autour des systèmes de production – relevant de l'approche systémique. Notons que la recherche en génétique est citée pour tous les systèmes de production.

Le directeur scientifique de l'INRA a bien imprimé sa patte.

En conclusion je reviens sur les quatre éléments qui qualifient dans ce rapport une agriculture économe et autonome :

1/ Une plus grande autonomie nationale dans les diverses branches ;

2/ Un gain de valeur ajoutée optimale pour les denrées fournies ;

3/ La mise en œuvre de procédés novateurs et originaux, consommant moins d'énergie, secrétant moins de nuisance ;

4/ La récupération systématique raisonnable du maximum de déchets ou sous-produits.

Ce qui frappe en définitive, dans ce rapport, c'est le lien établi entre nos grands équilibres économiques nationaux et le développement d'une diversité de systèmes de production, c'est le lien entre la montée des questions environnementales et la nécessité de produire de façon plus économe, c'est enfin le lien entre politique publique agricole et développement de la recherche agronomique.

Le 14 février 2018