Politiques agricoles et crise alimentaire

dossier établi par François Papy et Jean-Claude Devèze

Le travail sur le thème de la PAC et de l'alimentation se fera dans deux ateliers avec deux intervenants différents :

- **François Papy** est est membre du groupe des Hauts de Seine Sud et secteur Politique à La Vie Nouvelle).Il est ingénieur agronome. Il a fait une carrière d'enseignant d'agronomie au Maroc puis de chercheur à l'institut national de la recherche agronomique en France (INRA). Sur la question de l'agriculture et de la crise alimentaire, il a publié récemment l'article *Agriculture et industrialisation* dans l'édition 2008 de l'*Encyclopaedia Universalis* et participé au collectif qui a écrit *L'alimentation du monde et son avenir*, à paraître chez l'Harmattan.

- **Jean-Claude Devèze** est agroéconomiste, secrétaire de l'association Démocratie et spiritualité, secrétaire de l'association Inter-réseaux développement rural, directeur de la publication Grain de Sel, ancien chargé de projets "développement rural" pendant trente ans à l'AFD, auteur du livre *Le réveil des campagnes africaines*, Karthala (1996), coordinateur du livre D*éfis agricoles africains*, Karthala (2008). Il est un ancien animateur de groupes de travail sur les interventions en milieu rural, sur l'avenir des zones cotonnières, sur les zones tropicales humides, rédacteur de nombreux articles sur le développement agricole.

Les politiques agricoles ont-elles une responsabilité dans la crise alimentaire actuelle ? Pour pouvoir mieux en juger, faisons un retour en arrière sur les politiques nationales, européennes et mondiales depuis la deuxième guerre mondiale.

1. La première politique agricole commune : le triomphe du productivisme

Dans les trente à quarante années qui suivent ce conflit, l'agriculture française connaît des transformations radicales. Au début de cette période, la France et plus encore l'Europe sont déficitaires en produits agricoles; elles produisent, à la fin, plus qu'elles ne peuvent consommer. La politique agricole française, définie par les lois d'orientation de 1960 et 1962, a pour but de stimuler la production agricole, alors déficiente, et de rémunérer le travail agricole à parité avec les autres secteurs de production ; elle favorise la modernisation par le crédit et la vulgarisation d'un modèle productiviste dont on accompagne la mise en oeuvre par une politique des structures agricoles. Conçue dès juillet 1958, à la conférence agricole de Stresa (Italie), une politique agricole commune (Pac) est décidée en juillet 1962. Elle institue, au sein de la Communauté économique européenne (CEE), un marché unique avec un soutien des prix sans limitation de quantité et un principe de préférence communautaire accompagné d'un système de taxes sur les produits venant de l'extérieur [1].
Cette politique produit vite les effets attendus : une augmentation continue des rendements grâce à la sélection de plantes et d'animaux, l'utilisation d'engrais, la motorisation, puis, plus tard, l'emploi de pesticides. Elle permet une amélioration du revenu des agriculteurs, mais induisant un agrandissement des exploitations, elle s'accompagne forcément de la disparition de celles qui sont les moins productives, ce qui est possible socialement du fait des possibilités d'emploi dans les autres secteurs économiques.

1 Une exception est faite à l'entrée des oléoprotéagineux (soja, colza, tournesol) utilisés essentiellement pour l'alimentation animale. Cette exception a été acceptée dans le cadre de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en 1960.

Cette intensification de l'agriculture, fondée sur un usage croissant d'énergie et de minerais fossiles produit deux autres effets :

1.une accumulation d'excédents, coûteux à stocker, dont les principaux responsables sont les plus gros producteurs ;

2.une détérioration des ressources naturelles (pollutions diverses, érosion, perte de la biodiversité) dont les premières alertes sont lancées dès la fin des années 1970.

2. Les réformes de la PAC : le triomphe du libéralisme économique.

Dans les années 1980, Reagan et Tatcher prônent l'économie libérale, à laquelle se rallie l'Europe, à la fin de la décennie, sous les présidences, en France, de Mitterrand et, à la commission européenne, de Delors. L'effondrement des prix mondiaux à la suite du développement de la production agricole dans les pays émergents font paraître très lourdes les charges dues aux subventions à l'exportation qui couvre l'écart entre le prix garanti aux producteurs européens et le prix mondial. Ces circonstances favorisent le triomphe du libéralisme économique, fondé sur l'idée que la concurrence sur un marché libre, en égalisant l'offre et la demande, aboutit à un équilibre optimal et permet d'atteindre le meilleur bien être possible pour la société.

Pour s'y préparer et réduire les excédents, en mai 1992, une transformation radicale de la PAC est votée : réduction du soutien des prix pour arriver progressivement aux prix du marché mondial et, pour compenser les pertes de revenus des agriculteurs, octroi de primes, différentes selon les cultures et les types d'élevage [2] ; s'ajoute, pour réguler la production totale, un gel partiel des terres, modulable selon les niveaux de productions de l'année antérieure. En France, les aides sont calculées à partir des moyens de production antérieurs (nombre d'hectares ou d'animaux) ; elles sont donc d'autant plus fortes que les agriculteurs sont plus productifs ; elles entretiennent, voire renforcent, l'inégalité de traitement entre producteurs et secteurs de production.

En Avril 1994, à Marrakech, 134 pays acceptent que le principe de la libéralisation du marché s'étende aux produits agricoles et créent une organisation mondiale du commerce (OMC), indépendante du système des Nations unies, qui succède à l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947 (general agreement on tariffs and trade, GATT). Son objectif est, tout d'abord, de faire la chasse aux réglementations qui masquent des protections contre la libéralisation du commerce, puis de réduire fortement les tarifs douaniers. Ceci favorise le jeu des avantages comparatifs, le prix mondial étant tiré vers le bas par les pays aux conditions écologiques favorables à une production à bas coût (en particulier les pays du groupe de Cairns comprenant l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada, l'Argentine, le Brésil,...). C'est ce qui justifie aux yeux des Etats-Unis et de l'Europe, où les prix de revient sont supérieurs, les aides accordées aux agriculteurs. Mais, pour le groupe de Cairns, ces aides tombent sous le coup de critiques à la libre concurrence. Se renforce alors l'idée que les aides au revenu ne doivent pas influencer la production. Dans cet esprit une nouvelle réforme de la Pac est votée en juin 2003. Une aide (le paiement unique) est accordée à chaque exploitation, indépendamment du volume et de la nature des productions ; elle est subordonnée au respect de normes environnementales. Le marché oriente le choix de production, le paiement unique soutient le revenu. Ainsi, appuyée sur les prix du marché mondial, très fluctuant, la rémunération de la production est fort éloignée des prix de revient et d'une rémunération équitable du travail, tandis que les fonctions de production et de préservation des ressources naturelles sont théoriquement totalement séparées l'une de l'autre. De plus, en France, l'aide avantage, encore une fois, les gros revenus en raison de son calcul sur une référence historique ; elle constitue une rente de situation et comme elle reste liée à la surface, sans le moindre plafonnement, elle favorise une concentration, toujours plus poussée, des exploitations. Dans d'autres pays, comme l'Allemagne, tous les agriculteurs d'une même région touchent les mêmes primes à l'hectare, ces dernières, différentes d'une région à l'autre, compensent les écarts de conditions culturales. A noter cependant que la France a trouvé d'autres

2 En 2000, ces aides directes représentaient plus de 50 % du revenu agricole moyen européen.

procédures pour maintenir de l'activité agricole dans les zones défavorisées de montagne : elle a maintenu une prime aux troupeaux de vaches allaitantes et aux brebis, ne découplant pas ainsi totalement l'aide de la production. Le budget de la Pac est divisé en 2 piliers : le premier, beaucoup plus élevé que le second, est en grande partie destiné à financer les aides directes aux agriculteurs, le second à aider au développement rural et à la protection de l'environnement[3].

Une révision complète de la Pac est prévue en 2013 ; en l'attendant un « bilan de santé » a été établi, limité à de légères modifications. C'est ce qui a été fait la 20 novembre dernier, sous la présidence française du Conseil de l'Europe ; quelques principes ont été adoptés : renforcement du découplage, possibilité de faire glisser des sommes prévues pour le soutien des marchés (1er pilier) vers l'aménagement rural (2ième pilier). Mais aucune réflexion n'a été entamée pour prévoir une révision de fond en 2013.

3. Les conséquences de la libéralisation des échanges et des politiques d'ajustement structurel sur les agricultures des pays pauvres.

Les productions agricoles étant très sensibles aux aléas climatiques et la demande peu élastique, les prix sur un marché libre sont très volatiles. C'est d'autant plus vrai que les marchés internationaux sont des marchés de surplus qui ne concernent qu'une faible part de la production mondiale (10%). Aussi, le marché des matières premières agricoles peut il faire l'objet d'une spéculation qui accentue la rareté des biens en période de pénurie. En période de chute brutale des prix, dans les pays à faible productivité du travail agricole et trop pauvre pour avoir une politique compensatoire d'aide au revenu, les agricultures paysannes sont encore plus marginalisée et risquent de disparaître. Ce phénomène a été accentué par les programmes d'ajustement structurel du fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. Soutenus par les pays riches, en privilégiant des politiques de désendettement et de restauration d'équilibre budgétaire, ces programmes ont été imposés aux pays pauvres sans en mesurer les conséquences sociales et les dégâts occasionnés sur le fonctionnement de l'appareil d'Etat. Dans le secteur agricole ils ont été accompagnés de pressions pour abaisser les tarifs douaniers, au-delà même des exigences de l'OMC, sans que des efforts soient accomplis en parallèle en faveur de cultures vivrières. Ajoutons que, plus sensibles au risque d'émeutes de populations concentrées dans les villes que de révoltes paysannes dispersées sur le territoire, les gouvernements des pays pauvres se sont souvent satisfaits d'un marché mondial qui leur permet d'alimenter les villes à bas prix. Ils ont ainsi négligé leur propre agriculture et sacrifié leur sécurité alimentaire à long terme.

La hausse brutale des prix des denrées de base, survenue en automne 2007 et début 2008, est une illustration de l'impuissance de l'ensemble de ces politiques agricoles à assurer un minimum de sécurité alimentaire sur la planète ; 30 pays parmi les plus pauvres ont connu des émeutes de la faim, non pas tant par manque d'aliments que par impossibilité de les acheter si cher. D'un côté une demande en croissance rapide, de la part de la Chine en particulier ; de l'autre, une offre, dont on pouvait facilement s'attendre à ce qu'elle devienne tendue en raison d'une baisse régulière des stocks depuis 2001, en chute brutale à cause de mauvaises récoltes dans les pays exportateurs comme l'Australie, de modification de la Pac dans l'Union européenne et le développement rapide des agrocarburants aux USA : voilà les conditions remplies pour faire exploser les prix d'un marché peu élastique, d'autant que, par crainte de manquer, certains pays comme la Thaïlande, le Vietnam et l'Inde, ont réduit leurs exportations en riz et que la spéculation financière a trouvé, dans un marché fluctuant, matière à exercer son emprise. Les meilleures conditions de récolte de 2008, notamment en Europe, ne doivent pas faire oublier la fragilité du système alimentaire mondial et les défis à relever. Après avoir baissé entre les années 1950 et le milieu des années 1990, jusqu'à 800 millions le nombre de personnes sous alimentées a augmenté à nouveau. Il atteint, en 2008, 963 millions de personnes. Paradoxe absolu : ce sont des populations des zones rurales qui constituent les trois-quart de ces affamés. En période normale les bas prix des produits agricoles, les difficultés d'accès aux crédits de

3 En 2007, les dépenses communautaires de la PAC représentent 45 % des dépenses communes, soit la somme de 55 milliards d'euros, dont 80% relèvent du premier pilier et 20% du second.

campagne, aux semences, aux engrais, ne leur permettent pas de reconstituer leur système de production et leur pouvoir d'achat.

4. Questions

Quelles politiques pour assurer, au sein de notre pays, plus de solidarité entre agriculteurs et consommateurs, et aussi entre agriculteurs ; au sein de l'Europe, entre les différentes agricultures ; à l'échelle de la planète entre tous les agriculteurs, tous les pays ? Alors qu'à Doha, l'OMC a encore échoué à établir des accords commerciaux faute d'une entente sur un élargissement des droits de protection de leurs paysannerie pour les pays les plus pauvres, quelles politiques autres que des accords bilatéraux qui s'élaborent actuellement en défaveur des plus pauvres ? Alors que nous allons passer de 6,5 milliards d'humains à près de 9, peut-être 10, en 2050, quelles politiques pour un meilleur partage des ressources de la planète de manière à augmenter la production agricole et le pouvoir d'achat des travailleurs de la terre ?

Enfin quelle est notre responsabilité de citoyen pour faire émerger ces politiques ? Ces questions feront l'objet des débats. Pour les préparer, nous proposons le guide de réflexion suivant.

Guide de réflexion :

1. Résumé des diverses périodes de la PAC (seule véritable politique européenne s'inscrivant dans la durée, basée sur des principes d'unité de marché, de solidarité financière et de préférence communautaire et mobilisant moyens financiers importants)

- PAC à l'origine: objectif de souveraineté alimentaire s'appuyant sur relance production et sur outils de régulation des marchés (avec encore des secteurs peu régulés comme volaille et porc)
- PAC vers les années 70: objectif de maîtrise de la production et de limitation/gestion des excédents de production
- PAC vers les années 90: dans un contexte de libéralisation des échanges, on pratique une politique de revenus avec aide directe aux agriculteurs (porteuse d'inégalités inacceptables)
- Débat actuel portant sur une PAC prenant en compte des objectifs de développement territorial et d'exigence environnementale)

D'où des choix de société pour l'Europe:

- Jusqu'où pousser la recherche de notre souveraineté alimentaire?
- Jusqu'où rechercher la baisse des prix aux consommateurs européens par rapport à la rémunération des agriculteurs?
- Quelle type d'agriculture (agriculture familiale/agroentreprise; agriculture biologique /agriculture raisonnée; agriculture de niche et/ou de proximité/ agriculture de produits courants; aménagement du territoire/pôles de développement autour de bassins de production)?

2. Causes conjoncturelles et structurelles de la volatilité des prix agricoles (s'inscrivant dans une baisse tendancielle des prix agricoles à l'exception de la hausse depuis 2007 ayant culminée mi 2008)

- Causes structurelles de hausse des prix agricoles:
    - augmentation de la population entraînant une croissance de la demande (jusqu'à quand?)
    - augmentation de l'emprise des villes et des autres secteurs, d'où un grignotage des terres agricoles (souvent les meilleurs)

    - concurrence croissante sur l'utilisation de l'eau et épuisement des nappes phréatiques
    - augmentation des coûts de l'énergie
- Causes conjoncturelles de volatilité des prix agricoles
    - augmentation conjoncturelle de la demande en lien avec boom économique
    - aléas climatiques
    - augmentation de la production d'agrocarburants de première génération
    - spéculations financières
    - blocage des exportations de pays craignant pour leur sécurité alimentaire
- Éléments d'incertitude difficiles à classer ou à anticiper:
    - changements climatiques
    - pertinence des politiques agricoles et modalités de détermination et d'application
    - demande croissante de produits animaux provenant en grande partie de la transformation de calories végétales (à raisonner avec l'augmentation des revenus, avec les nouveaux équilibres entre élevage pastoral et élevage industriel...)
    - croissance du recours aux agrocarburants
    - importance des investissements capitalistes dans l'agriculture pour assurer la sécurité des approvisionnements (par ex Chine) et/ou pour profiter de la hausse des prix
    - baisse des stocks d'aliments (à raisonner au niveau producteurs, commerçants, puissances publiques nationales,régionales, internationales)
    - capacités de nos sociétés à innover, à s'adapter, à anticiper, à résister, etc.

Quelques éléments de bibliographie où ces questions sont traitées :

Ouvrages :

Confédération paysanne. 2002. *Changeons de politique agricole*. Mille et une nuits

Devèze J. C. 2008. *Défis agricoles africains* chez Karthala

Dufumier M. 2007. *Agricultures africaines et marché mondial*. Fondations Gabriel Péri.

Griffon M. 2006. *Nourrir la planète*, Odile Jacob.

Groupe de Bellechasse. À paraître. *L'alimentation mondiale et son avenir*, l'Harmattan

Kroll J. C., Trouvé A., 2009. *La politique agricole commune vidée de son contenu.* Le Monde *diplomatique*, n°658, janvier 2009, 6-7.

Parmentier B. 2007. *Nourrir l'humanité.* La découverte.

Sites :

Exposé de Pisani à l'école de Paris :
http://www.ecole.org/seminaires/FS3/SEM440

Un dossier très bien documenté dans le journal du CNRS, intitulé : alimentation l'état d'urgence :
http://www.mediaterre.org/scientifiques/actu,20080911110234.html

Un texte de terra nova sur le « bilan de santé » de la PAC :

http://www.tnova.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=549:dossier-europe-78-du-bilan-de-sante-a-la-refondation-de-la-pac&catid=4:notes

Des propositions de France Nature environnement sur la réforme de la PAC :

http://www.fne.asso.fr/fr/themes/question.html?View=entry&EntryID=60

Le rapport de l'évaluation internationale des sciences et techniques agricoles au service du développement (EISTAD) :

http://www.agassessment.org/docs/SR_Exec_Sum_280508_French.pdf