

## **Quelles politiques agricoles pour nourrir la planète ?**

Je vais suivre le plan suivant :

### **1- Le défi agricole et alimentaire dans le monde. Le constat et la recherche des causes.**

11- **Sous-alimentation et pauvreté paysanne de masse.** Les inégalités croissantes entre les différentes agricultures dans le monde. Les causes de cette situation : la baisse des prix agricoles liée à la mécanisation et à la domination des marchés. Voir « *La fracture agricole et alimentaire mondiale* » de Marcel Mazoyer et Laurence Roudart.

12- **Les perspectives alimentaires mondiales.** Trois milliards d'humains en plus. Doubler la production alimentaire. Concilier agriculture productive, respect de l'environnement et gestion des ressources naturelles. Définir des politiques propres à chaque ensemble régional et adaptées aux besoins réels. Voir « *Nourrir la planète* » de Michel Griffon.

### **13- Les politiques agricoles et alimentaires remises en question par les négociations commerciales internationales (du GATT à l'OMC).**

Le libéralisme contre la sécurité alimentaire. Remettre en cause les objectifs actuels de l'OMC et les remplacer par l'objectif de sécurité alimentaire des populations. Voir « *Les politiques agricoles et alimentaires au risque des négociations internationales* » de Laurence Roudart.

### **2- Comment faire pour relever le défi ? Quelle politique agricole en France et en Europe ?**

21- Les **principes d'une nouvelle politique agricole**, alimentaire, environnementale et rurale, applicables dans tous les pays en les adaptant aux réalités locales. Voir « *Edgard Pisani, un vieil homme et la terre* ».

22- **La spécificité de la fonction nourricière de l'agriculture.** L'objectif d'autosuffisance alimentaire. La justification de l'intervention publique et de la régulation des marchés agricoles en tenant compte de leur grande diversité.

23- **Quelle politique agricole pour la France et l'Europe ?** Satisfaire les besoins quantitatifs et qualitatifs alimentaires des européens en toute sécurité. Favoriser le dynamisme et l'exportation de l'industrie agroalimentaire, sans aides publiques aux produits exportés.

231- Rechercher l'équilibre et l'équité dans la formation des **revenus des différents partenaires de la filière agroalimentaire**, en permettant des prix suffisamment rémunérateurs à la production agricole.

232- **Protection de l'espace européen** (distorsions de concurrence, sécurité sanitaire des aliments) par une réglementation en accord avec l'OMC, cette organisation étant chargée de la régulation des échanges internationaux, à l'initiative des Etats.

233- **Aides directes aux producteurs** réorientées vers les petites et moyennes exploitations agricoles, dans un cadre régionalisé et en prenant en compte des objectifs sociaux et territoriaux (emploi, vie en milieu rural, santé, environnement...).

# **1- Le défi agricole et alimentaire dans le monde : le constat et la recherche des causes.**

## **11 – Marcel Mazoyer et Laurence Roudart, dans « La fracture agricole et alimentaire mondiale, nourrir l'humanité aujourd'hui et demain ».**

- Objectifs du Sommet du Millénaire pour le développement, en 2000, à l'ONU pour lutter contre la pauvreté et la faim : réduire de moitié pour 2015 la part de la population mondiale disposant d'un revenu inférieur à un dollar par jour, ainsi que la proportion de la population souffrant de la faim.
- Objectif de l'OMC à Doha en 2001 : nouveau cycle de négociations en tenant compte des besoins en développement, y compris en matière de sécurité alimentaire et de développement rural.
- Priorité du G8 en 2005 : la lutte contre la pauvreté en Afrique.

**En fait, le développement de l'économie mondiale et les politiques économiques et sociales au cours des dernières décennies ont été incapables de répondre aux besoins fondamentaux de l'humanité.**

Aujourd'hui, en effet, d'après la Banque mondiale, **près de la moitié de la population mondiale vit avec moins de deux dollars par jour**. Un tiers de l'humanité souffre de malnutrition et 850 millions de personnes de sous-alimentation chronique ».

Par ailleurs, « selon la FAO, les trois quarts des pauvres vivent en milieu rural et la majorité de ceux qui souffrent de la faim sont des paysans des pays en développement, c'est-à-dire des producteurs et des vendeurs de nourriture ».

Le secteur agricole fournit emplois et revenus à 40% environ de la population mondiale. Or, partout, « le revenu moyen des paysans est très inférieur à celui des habitants des villes, et même inférieur au salaire moyen des travailleurs non qualifiés ».

Laurence Roudart montre « comment les politiques agricoles des pays membres de l'OMC ont évolué depuis le début des années 1990 sous l'influence des négociations internationales qui ont poussé à la libéralisation du commerce entre pays ».

**Les prix agricoles dans les pays ont été tirés à la baisse pour les rapprocher des prix sur les marchés internationaux.** L'auteur montre « à quel point sont grandes les divergences d'intérêt entre les pays participant aux négociations actuelles sur l'agriculture ».

Des centaines de millions de paysans sont restés en dehors des révolutions agricole (pays industriels) et verte (pays en développement) de la seconde moitié du XXème siècle.

Seuls 2% des actifs agricoles utilisent un tracteur et à peine 20% des animaux de travail. 80% des paysans n'utilisent que des outils manuels. 40% n'utilisent pas d'engrais, ni de pesticides, ni de semences génétiquement sélectionnées (500 millions de paysans).

**Les inégalités sont énormes entre les différentes agricultures du monde.**

D'un côté, quelques millions d'agriculteurs dans les pays développés ou en développement peuvent produire plus de 1000 tonnes de céréales (ou équivalents) par travailleur et par an. De l'autre côté, des centaines de millions de paysans qui ne peuvent pas en produire plus d'une tonne.

Les gains de productivité obtenus par la mécanisation ont été à l'origine de baisses très importantes de prix agricoles réels dans les pays concernés et sur les marchés internationaux.

Ces baisses de prix ont été répercutées dans presque tous les pays, grâce à la diminution des coûts de transport et suite à la libéralisation du commerce international et des politiques agricoles.

Elles ont appauvri des centaines de millions de paysans peu équipés et peu productifs. Elles ont poussé à l'exode des dizaines de millions d'entre eux, chaque année, vers les bidonvilles.

Tout accident climatique, sanitaire ou politique (encore plus dans les pays non démocratiques) risque de les conduire à la famine, ce qui se produit dans de nombreuses parties du monde.

## **12 – Michel Griffon dans « Nourrir la planète »**

### **Comment envisager l'avenir alimentaire de l'humanité ?**

L'auteur explique que seule une agriculture écologique intensive pourrait permettre de répondre durablement aux besoins futurs.

Il se projette à l'horizon 2050. La population va s'accroître de 3 milliards de personnes, obligeant à doubler la production alimentaire et, donc, augmenter les surfaces cultivées, alors que l'espace planétaire est déjà très utilisé.

Accroître les rendements ? Ce sera difficile car, par exemple, l'eau sera moins disponible pour l'irrigation, et les coûts des engrais vont s'accroître avec ceux du pétrole.

Par ailleurs, l'agriculture à haut rendement induit des désordres environnementaux. Elle devra donc changer. La route vers 2050 est étroite et les transformations à apporter sont - immenses et doivent se faire vite.

### **Aperçu des problèmes qui vont se poser aux différents continents.**

En simplifiant, l'Asie va connaître une augmentation de population importante, alors qu'elle utilise déjà la presque totalité de ses terres et que ses rendements sont déjà très hauts. Elle devra importer beaucoup de nourriture.

À l'inverse, l'Amérique latine dispose d'immenses réserves de terre et pratique des rendements faibles. Elle devrait devenir progressivement le grenier alimentaire de l'Asie.

L'Afrique du Nord et le Moyen-Orient ont utilisé presque tout l'espace et toute l'eau disponibles ; pour faire face aux besoins futurs, cette région va devoir elle aussi importer.

L'Afrique subsaharienne dispose de terres mais sa population va s'accroître rapidement ; depuis longtemps, l'augmentation de la production se fait à un rythme lent, faisant planer des risques permanents de pénurie.

Les États-Unis et l'Union européenne n'auront pas de besoins supplémentaires mais leurs coûts de production sont élevés.

L'Europe de l'Est et la Russie ont des réserves de terre et de productivité importantes et peuvent jouer un rôle exportateur potentiel. Au total, il y aura inévitablement plus d'échanges internationaux pour faire face aux besoins alimentaires.

## **Il faut revoir de fond en comble les pratiques intensives.**

L'idée qui fonde le concept de révolution doublement verte est de concilier la « révolution verte » dans ses vertus productives, avec le respect de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles comme l'eau, la fertilité des sols et la biodiversité.

Ce n'est plus une agriculture intensive en molécules chimiques et en énergie, mais intensive en fonctionnalités écologiques ainsi qu'en connaissances. Il s'agit d'utiliser plus intensivement le fonctionnement écologique des écosystèmes.

Cela implique beaucoup de connaissances scientifiques nouvelles. Par exemple, on peut améliorer la fertilité en intensifiant les mécanismes de fonctionnement écologique des sols, qui sont encore peu connus chez nous, comme le semis direct sur paillage qui se pratique de plus en plus au Brésil.

De même, on peut mieux utiliser les capacités de régulation des maladies et des ravageurs par leurs antagonistes biologiques. On ne s'interdit pas de recourir à des actions chimiques mais dans des proportions beaucoup plus limitées et quand elles sont indispensables.

## **Les mesures économiques et sociales devront être adaptées aux situations régionales.**

Il y a des différences entre les grandes exploitations du Brésil, les petites d'Afrique de l'Ouest ou les microparcelles de la Chine côtière.

Les conditions économiques dans lesquelles elles opèrent sont aussi différentes ; certaines sont très subventionnées, d'autres sont pauvres et subissent la concurrence d'importations alimentaires. Mais toutes vont devoir faire un effort productif, surtout celles des pays en développement, où va se faire la croissance de la population.

Les agriculteurs de ces pays constituent une grande partie des pauvres de la planète et même des sous-alimentés. C'est dire l'ampleur du chemin à accomplir. Ils doivent donc faire l'objet de toutes les attentions, pour qu'ils puissent connaître des conditions favorables et stables afin de sortir de la pauvreté.

Cela plaide pour la définition de politiques propres à chaque ensemble régional pour être au rendez-vous de l'escalade des besoins.

## **13 – Laurence Roudart dans « Les politiques agricoles et alimentaires au risque des négociations internationales »**

L'auteur montre comment, à partir des années 1980, à l'initiative des USA et de la CEE, les politiques agricoles ont été soumises à l'épreuve des négociations commerciales internationales, d'abord dans le cadre du GATT en 1986 (cycle de l'Uruguay) puis de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qui a pris le relais du GATT en 1995.

Les politiques agricoles et alimentaires sont un sujet de discordance dans les relations internationales depuis que celles-ci sont commandées par la volonté d'imposer une libéralisation de tous les échanges.

De plus en plus nombreux sont ceux qui s'opposent à la libéralisation de ce secteur parce que l'agriculture est à la base de l'alimentation et, donc, de la vie d'une part, et que, d'autre part, il est nécessaire de revaloriser l'intervention publique afin de réguler l'offre de certains biens et services dont la production est liée à l'activité agricole, mais pour lesquels il n'existe pas de marché.

Historiquement, les Etats ont voulu garantir le mieux possible la sécurité des approvisionnements alimentaires de la population. C'est l'un des fondements du contrat social qui lie chaque Etat à ses ressortissants.

En réalité, les raisons qui justifient l'intervention publique en agriculture sont multiples, de nature économique, sociale et politique.

Je passe sur les moyens, nombreux et divers, qui ont été mis en œuvre dans les pays développés entre les années 1930 et 1990 : garantie de prix, subventions à certains facteurs de production, aides directes aux revenus des agriculteurs, financement public en amont de la production...

De nombreux gouvernements (les USA, des pays de la CEE) considéraient l'agriculture comme un secteur beaucoup trop stratégique pour l'exposer à la libéralisation. C'est pourquoi, pendant 40 ans, l'agriculture est restée en dehors des négociations du GATT (Accord général sur les tarifs et le commerce).

**A partir du début des années 1980**, à l'initiative des USA et de la Communauté européenne, le libéralisme s'est imposé comme courant de pensée économique dominant à l'échelle internationale, entraînant dans son sillage la remise en cause du rôle de l'Etat dans l'économie, y compris dans le secteur agricole, la référence rituelle au libre fonctionnement des marchés, à la libre entreprise, à la libre concurrence et à la spécialisation de chaque pays en fonction de ses « avantages comparatifs ».

C'est ainsi que les USA et la CEE décidèrent d'engager des négociations commerciales intégrant pour la première fois l'agriculture, dans le cadre du GATT. C'était en Uruguay en 1986. Il s'agissait « d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché ».

Ce cycle de négociations fut conclu à Marrakech en 1994, par la signature d'un accord global, comportant 29 accords distincts, dont l'accord sur l'agriculture. A partir de là, l'OMC a pris le relais et, depuis lors, les politiques de tous les pays membres sont sous surveillance internationale.

**Les axes principaux de l'accord sur l'agriculture** étaient de :

- diminuer les transferts internes à l'agriculture ayant des effets sur les volumes produits et donc sur le commerce international,
- réduire les subventions à l'exportation,
- abaisser les protections à l'importation.

Dans presque tous les pays développés, entre 1986 et 2002, les transferts à l'agriculture ont baissé en termes réels et leur composition a été modifiée : les soutiens par les prix ont diminué (les prix payés aux producteurs ont baissé, se rapprochant des cours internationaux) et, en compensation, les aides directes aux revenus des agriculteurs ont augmenté.

Les négociations internationales concernant l'agriculture ont repris en 2000, avec pour objectif de poursuivre la libéralisation de la production et du commerce agricoles dans tous les pays membres de l'OMC.

Après un échec à Seattle (USA), marqué par les oppositions des altermondialistes et des pays en développement, un nouveau cycle de négociations a été lancé à Doha (Qatar) en novembre 2001.

Des divergences d'intérêts et des désaccords profonds sur les questions agricoles n'ont pas permis de respecter l'échéancier fixé à Doha.

## Quelles sont les positions des différents pays ou groupes de pays ?

- L'Union européenne et les USA, qui soutiennent leurs agricultures, sont surtout préoccupés de la compatibilité entre leurs politiques agricoles et le futur accord.

- Certains pays « amis de la multifonctionnalité » (Corée du Sud, Japon, Norvège, Suisse), qui soutiennent fortement leurs agricultures et sont importateurs nets, défendent l'idée que tous les transferts sont acceptables dans la mesure où ils permettent au secteur agricole d'assurer des fonctions non marchandes, notamment la sécurité alimentaire.

- A l'autre extrême, les pays du groupe de Cairns, qui sont exportateurs et soutiennent fort peu leurs agricultures, sont demandeurs d'une libéralisation importante des politiques et des échanges agricoles.

- Les pays en développement se divisent en plusieurs sous-groupes, dont certains sont attirés par davantage de libéralisation et d'autres, parmi les pays pauvres, par des solutions favorables au développement.

Depuis l'insuccès de la conférence de l'OMC à Cancun en 2003, les pays en développement n'acceptent plus que les pourparlers se fassent sur la seule base d'un accord euro-américain. La concertation a été relancée en 2004 par un accord-cadre élaboré par le Brésil, l'Inde, l'Australie, les USA et l'UE.

La compétition se durcit entre des groupes de pays aux intérêts divergents, principalement entre ceux qui exigent une diminution forte et rapide des interventions publiques (leurs agricultures étant très compétitives) et les pays interventionnistes (USA et Europe, notamment) qui freinent au maximum cette évolution.

Ainsi, les négociations internationales continuent sur la base et les principes des années 1980. Ces négociations, qui impliquent des pays de plus en plus nombreux, ont un caractère positif.

Ce qui doit être remis en cause, ce sont les objectifs qui sont visés, c'est-à-dire la libéralisation des échanges internationaux, le démantèlement des politiques agricoles et alimentaires et l'alignement des prix agricoles dans les pays sur les prix internationaux.

**Il est temps d'assigner à ces négociations un objectif de sécurité alimentaire, en quantité et en qualité, pour toute l'humanité, fondé sur la souveraineté alimentaire de chaque pays, ou groupe de pays,** c'est-à-dire sur le droit des populations et des Etats à définir leurs propres politiques agricoles et alimentaires, sans que celles-ci causent préjudice aux agricultures d'autres pays.

Mais ce droit à l'alimentation ne fait pas partie du mandat de l'OMC.

## 2 – Comment faire pour relever le défi ? Quelle politique agricole en France et en Europe ?

Trois défis planétaires à relever concernent directement le secteur agricole : l'alimentation, l'énergie, l'eau.

Le défi alimentaire : l'agriculture devra nourrir 9 milliards d'êtres humains en 2040-2050 et effacer au plus tôt la honte de la faim dans le monde,

Le défi énergétique : l'agriculture devra contribuer à la diversification des sources d'énergie et à la promotion des énergies issues de la biomasse, dont les biocarburants.

Le défi de la préservation des biens rares (eau, sols, biodiversité) : l'agriculture doit veiller à les maintenir et les entretenir en quantité et en qualité.

## **21 - Les principes d'une nouvelle politique agricole.**

L'agriculture, en plus de sa contribution éminente aux missions précédentes, assure d'autres fonctions utiles à l'ensemble du milieu rural : entretien du paysage et protection contre les risques naturels, espaces de loisirs, activité touristique...

En outre, la fonction alimentaire en lien direct avec la vie et la santé des personnes, débouche sur une relation particulière entre producteurs, consommateurs et citoyens. C'est pourquoi la politique concernant l'agriculture ne doit pas être seulement agricole, mais aussi alimentaire, environnementale et rurale.

### **Edgard Pisani : les grands principes d'une politique agricole globale**

Des questions non libéralement correctes...

► Le « modèle occidental », que la mondialisation tend à présenter comme généralisable, peut-il convenir à toutes les agricultures du monde ? Peut-on, en imposant un modèle qui fera disparaître beaucoup d'agriculteurs, aller contre les intérêts, à la fois, des pays qui ont besoin de leur agriculture et du monde qui a besoin de toutes les agricultures ?

► Au lieu de se focaliser sur la seule question de la libéralisation des échanges, ne serait-il pas préférable d'avoir une **approche globale et mondiale des problèmes de production agricole, d'alimentation, de population rurale et d'environnement** ?

Ne serait-il pas plus sage de rechercher une synthèse, évolutive dans le temps, entre la mondialisation des échanges et la diversité des besoins, entre l'intérêt du marché et les exigences de la nature, de la subsistance et des sociétés ?

La question des subsistances est trop vitale pour être une question seulement sociale ou seulement économique. Elle en appelle au politique, comme tout ce qui assure la sécurité.

► **Chaque pays a le droit de se nourrir lui-même.** C'est une question de survie pour les plus pauvres, de modernisation pour les pays du Sud, de respect des équilibres pour ceux du Nord.

► La lutte contre la misère et la faim, dans chaque pays et dans le monde, relève de la justice et du principe de précaution.

► L'occident a un modèle de consommation et de vie qui, s'il était généralisé, épuiserait toutes les ressources naturelles du monde en moins d'une génération. Vivre autrement, sans gaspiller, c'est possible et c'est assumer sa responsabilité citoyenne.

## **22 – L'agriculture, fournisseur de denrées alimentaires, n'est pas une activité comme les autres.**

L'équilibre du marché est difficile à trouver. Les prix sont instables et ne reflètent pas les coûts de production. C'est pourquoi, même dans un cadre libéral, une politique d'intervention publique se justifie. Il faut donc des **politiques agricoles** pour que chacun puisse se nourrir.

La **géopolitique** mondiale sera de plus en plus influencée par les préoccupations agroalimentaires. En conséquence, il faut mettre en place une régulation des marchés agricoles dans leur diversité, par produit et par région. La difficulté ne doit pas nous amener à renoncer.

### **23 – Quelle politique agricole pour la France et l'Europe ?**

La nouvelle politique agricole française s'exercera dans le cadre d'une PAC redéfinie en lien avec la réorientation de l'Europe. Celle-ci plaidera en faveur d'une régulation des marchés agricoles en tenant compte de leur grande diversité, par région et par produit.

Une PAC rénovée, plus proche de ses principes fondateurs de 1962 (libre circulation des produits agricoles au sein de l'espace européen, protection aux frontières, solidarité financière), sera possible dans le cadre de la politique européenne réorientée, libérée de la dictature à court terme des marchés financiers et de la tutelle des intérêts géopolitiques de USA.

Cette politique permettra de refonder le lien entre le monde agricole et le reste de la société.

Lors du colloque du 26 juin 2006 sur l'avenir de la PAC, organisé par la Fondation Res Publica présidée par Jean-Pierre Chevènement, l'ancien président de l'INRA, Guy Paillotin avait exprimé la position suivante :

L'Europe, dans sa configuration actuelle, ne pourra pas nourrir le monde. Son intérêt est d'avoir une politique agricole qui lui permette de faire face aux besoins de sa population et à une sécurité alimentaire qui ne va pas de soi. Face aux incertitudes mondiales (changements climatiques, énergie), l'Europe devra sécuriser son approvisionnement.

### **231 – Une répartition équitable de la valeur ajoutée entre les partenaires de la filière agroalimentaire.**

Les pouvoirs publics veilleront à ce que le produit de la valeur ajoutée soit réparti équitablement entre les partenaires de la filière agroalimentaire. Les prix à la production seront revalorisés.

L'Europe s'orientera vers la fabrication de produits agroalimentaires transformés à haute valeur ajoutée, ce qui correspond à sa vocation et à ses intérêts, par comparaison avec les USA, qui restent compétitifs sur le marché des denrées agricoles non transformées.

Ainsi, la production agricole européenne aura pour débouchés une industrie agroalimentaire de qualité, en capacité de répondre aux besoins diversifiés de la population européenne et d'exporter sans aides publiques.

Les avantages comparatifs de la France et de l'Europe conduisent à faire des produits transformés. Les USA ont trois fois plus de terre que l'Europe : un hectare par habitant contre 1/3 chez nous. Les USA exportent des denrées et l'Europe exporte de plus en plus des produits transformés. Nous devons jouer la valeur ajoutée.

Rien, dans la PAC actuelle, ne s'oppose au développement d'une industrie agroalimentaire de qualité. Il vaut mieux viser l'Europe (ce qui n'empêche pas d'exporter vers d'autres pays) et regarder ce qui va se passer à l'est de notre continent dans les 20 ans qui viennent.

### **232 – Une protection de l'espace européen afin d'éviter les distorsions de concurrence et assurer la sécurité sanitaire des aliments.**

Il y a des incertitudes majeures à l'échelle mondiale :

La première concerne **l'énergie**, qui peut créer une tension très forte sur les prix agricoles, surtout là où il n'y a pas beaucoup d'eau, peu d'énergie et une population nombreuse, c'est-à-dire dans des pays pauvres.

Mais il pourrait y avoir des répercussions sur les prix dans nos zones et rendre plus difficile l'accès à l'alimentation.

La seconde est liée aux **changements climatiques** qui affectent particulièrement l'Afrique et entraînent des déplacements de populations.

Face à ces dangers, s'assurer une sécurité d'approvisionnement en Europe est une nécessité absolue.

Et cela pose la question de la protection de notre espace européen. Les restitutions vont être annulées (elles ne sont pas un problème). Mais la protection de notre espace est un véritable problème.

Il est essentiel d'assurer la sécurité sanitaire de notre alimentation, en raison des nouveaux risques, des maladies émergentes, qui sont la conséquence des échanges mondiaux. C'est l'exigence des consommateurs. Il faut aussi éviter les distorsions de concurrence.

Agir sur ces différents points est tout à fait possible dans le cadre de l'OMC. Encore faut-il le faire correctement, de manière cohérente et transparente.

Ces préoccupations seront plus recevables dans le cadre des négociations de l'OMC dans la mesure où les objectifs assignés à cette institution auront été eux-mêmes réorientés par les Etats dans le but de mettre en place les réglementations favorisant une bonne régulation des échanges internationaux.

### **233 – Il faut réorienter et plafonner les aides directes aux producteurs.**

La Politique Agricole Commune maintiendra les aides directes aux producteurs en les réorientant progressivement vers les petites et moyennes exploitations familiales, en lien avec les préoccupations sociales et territoriales régionalisées (emploi, vie en milieu rural, santé, environnement...).

L'objectif sera de corriger le dispositif actuel, en tenant compte des critiques diverses justifiées qui le visent, et de le faire évoluer vers une formule légitimant l'aide publique aux paysans en contre-partie de services rendus à la collectivité. Cela suppose que la fonction productive agricole soit rémunérée par la vente des produits, grâce à des prix correctement rémunérateurs.