

## PRÉPARER L'AGRICULTURE AUX DÉFIS DE 2050

**Michel Griffon**

**C.E.R.A.S | *Projet***

**2011/2 - n° 321**  
**pages 37 à 44**

**ISSN 0033-0884**

Article disponible en ligne à l'adresse:

-----  
<http://www.cairn.info/revue-projet-2011-2-page-37.htm>  
-----

Pour citer cet article :

-----  
Griffon Michel , « Préparer l'agriculture aux défis de 2050 » ,  
*Projet*, 2011/2 n° 321, p. 37-44. DOI : 10.3917/pro.321.0037  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour C.E.R.A.S.

© C.E.R.A.S. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



# P réparer l'agriculture aux défis de 2050

Michel Griffon

Les évolutions et les enjeux agricoles ne peuvent s'analyser que sur la longue durée. Et à présent, à l'échelle mondiale. Pour répondre aux défis alimentaires, écologiques et énergétiques mondiaux de 2050, la Pac doit dépasser une vision purement économique de l'agriculture et parier sur une régulation forte du commerce agricole mondial.

**L**a politique agricole commune (Pac) est considérée comme un succès historique, mais un succès menacé. Pourquoi? Cette politique est ancienne. Elle a été fondée sur la protection de l'espace économique européen. Elle a été dénoncée comme étant une « forteresse » face aux autres mondes agricoles et a fini par céder en abaissant ses droits de douane. La protection qui assurait aux agriculteurs européens des prix élevés a été remplacée par des subventions à leurs revenus. À leur tour, celles-ci sont attaquées, de l'extérieur de l'Union européenne (UE) comme de l'intérieur. Pourtant, des secteurs entiers de l'agriculture européenne sont pauvres et une grande partie des agriculteurs ne pourraient vivre sans elles. Comment expliquer ces paradoxes? Au-delà de ces profondes mutations, vers quelle trajectoire les agricultures française et européenne se dirigent-elles? Seule une analyse au long cours permet de comprendre les déterminants de cette évolution et d'imaginer des avenir viables et souhaitables.

**Michel Griffon**, ingénieur agronome et économiste, est directeur général adjoint de l'Agence nationale de la recherche. Il est l'auteur de *Nourrir la planète*, Odile Jacob, 2006 ; *L'homme viable*, Odile Jacob, 2010 et *Pour des agricultures écologiquement intensives*, éd. de l'Aube, 2010.

## ■ 1958 : pourquoi la Pac ?

Au lendemain de la guerre, l'Europe était largement déficitaire en aliments et contrainte d'importer des produits de base. Un effort de rattrapage de production avait déjà été entrepris avant la guerre, notamment en France, dès 1936, avec une politique de stabilisation des cours du blé. Le plan Marshall a ajouté des financements massifs favorisant la modernisation, contribuant ainsi à l'accroissement de la production et des rendements. L'élan était créé et il est apparu naturel aux six pays fondateurs de l'Europe, en 1958, que l'agriculture soit l'objet d'une des premières politiques communes, tant le besoin de produire était fort, assis sur une volonté politique de sécurité alimentaire. Le fondement de la Pac était double. D'une part, un système de financement de la modernisation technique et de la stabilité des prix agricoles, d'autre part un système « d'écluses » taxant les importations pour financer les exportations agricoles, les restitutions. Le but était à la fois de protéger une production réalisée à des coûts élevés par rapport à ceux des marchés mondiaux et de permettre d'exporter conjoncturellement. La Grande-Bretagne était à l'antithèse : depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle, elle comptait pour une part de son alimentation sur des importations, compensées par des exportations de produits industriels. Or l'Europe faisait le choix historique d'une certaine forme de protection.

Depuis le Moyen-Âge, elle était l'une des régions du monde les plus peuplées avec la Chine et l'Inde, avec de hautes densités de population sur des surfaces exploitables réduites. En France, au XVIII<sup>e</sup> siècle, les défrichages avaient presque détruit toute la forêt. Partout en Europe, la surpopulation en regard des ressources en espace et des faibles rendements avait très tôt créé une situation malthusienne<sup>1</sup> incitant à l'émigration vers les nouveaux mondes (les Amériques, l'Australie, l'Afrique australe, plus tard l'Afrique du Nord). Malgré cette émigration, la population agricole européenne était restée nombreuse, exerçant une pression sociale contre les nobles possédant l'essentiel des terres. La Révolution, en France, morcela l'espace agricole en petites propriétés. Mais, faute de capitaux, elles ont connu un progrès technique lent comparé aux grandes propriétés anglaises (fondées sur l'expropriation d'une partie de la population agricole des « communs »). Une réaction productive était donc nécessaire. Si le XVIII<sup>e</sup> siècle européen a été celui des famines, le XIX<sup>e</sup> (sur la fin surtout) a été en France celui de la priorité agricole grâce au régime de protection instauré par Jules Méline, mettant fin au libre-échange antérieur. C'est sur cette

---

1. L'économiste britannique Thomas Malthus (1766-1834) prévoyait des famines en raison de la divergence entre la croissance démographique et la croissance, plus faible, de la production.

base historique d'insuffisance de production et de petites exploitations que l'Europe des Six s'est dotée assez naturellement d'une politique d'indépendance alimentaire. Elle devait consentir un effort particulier en direction de ses agriculteurs et éleveurs, nombreux et travaillant en général sur de petites surfaces. Cet effort, sous la forme de soutien aux prix agricoles, était à la charge des consommateurs. Les agriculteurs étaient dès lors appelés à accroître leur productivité par une grande modernisation : retraite des anciens agriculteurs, restructuration des propriétés et du parcellaire, techniques nouvelles telles que la motorisation, l'usage de semences améliorées, d'animaux sélectionnés, utilisation intensive d'engrais, de produits de défense des cultures et de médecine vétérinaire... Il s'en est suivi un exceptionnel succès productif assurant une grande partie de l'indépendance alimentaire de l'Europe. En vingt-cinq ans, les rendements en blé ont triplé : ils atteignent fréquemment aujourd'hui 10 t/ha dans le Bassin parisien, contre 2 t/ha en 1950.

## ■ Pourquoi renoncer à une Pac protectrice ?

Malgré cet effort, les coûts de production restaient supérieurs à ceux des États-Unis d'Amérique, qui dominaient le marché mondial dans l'après-guerre. Les exportations européennes, conçues comme conjoncturelles mais devenues structurelles, étaient devenues attaquables au Gatt<sup>2</sup>. Déjà, en 1960, les USA avaient combattu les subventions aux exportations comme étant des distorsions inadmissibles. Après négociation, elles furent acceptées en contrepartie de l'abandon par l'Europe de toute taxation aux importations d'oléagineux en provenance des USA. Dans les années 1980 et 1990, d'autres grands exportateurs de grains ont progressé : l'Australie, le Canada, l'Argentine, le Brésil. Leurs coûts de production étant encore plus faibles que ceux des USA, ils s'en sont pris plus durement à la protection permise par la Pac, critiquée au sein même de l'Europe par la Grande-Bretagne, héritière de la tradition libre-échangiste. À l'issue de l'accord de Marrakech dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en 1994, l'UE accepta donc de réduire fortement ses droits de douane et ses restitutions<sup>3</sup>. Et en 1999, avec les USA, elle acceptait, dans la perspective d'un nouveau *round* de négociations à l'OMC, de transformer son système de protection en subventions directes aux producteurs. Au

2. *General Agreement on Tariffs and Trade* (Gatt), accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, signé en 1947 et supplanté en 1994 par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

3. Le régime des restitutions consiste à subventionner les producteurs européens pour qu'ils exportent à moindre coût à l'étranger, leurs produits étant plus chers que les produits mondiaux.

tournant de ce siècle, c'est donc la fin de la protection et l'avènement du libre-échange agricole. Il s'agit là d'une tendance très lourde. Les exploitations européennes, toujours moins compétitives que les très grandes exploitations américaines (Canada, Argentine, Brésil) et australiennes, qui font les prix mondiaux, devaient être aidées par des subventions au revenu. Faute de quoi, elles ne produiraient plus pour poursuivre les exportations et seraient même concurrencées sur les marchés européens. Mais une telle situation n'était pas viable dans un contexte d'influence libérale : les subventions ont été considérées de l'extérieur de l'UE comme distordant la concurrence, et par la Grande-Bretagne comme une dépense au détriment d'autres priorités comme la politique de recherche. La Pac est donc passée en deux décennies d'un système de protection par droits de douane à un système de subventions directes aux revenus. Cette évolution est irréversible.

## ■ L'inéluctable retour des agriculteurs

L'agriculture mondiale change. On ne peut envisager l'avenir en restant focalisé sur la seule problématique des relations agricoles et alimentaires entre l'UE et ses compétiteurs. De la même manière que l'analyse rétrospective de la Pac nous apprend beaucoup sur l'inertie des variables longues, il nous faut élargir le champ de vision et se projeter dans le long terme, au-delà de 2050, période où devrait plafonner la population mondiale. Des prospectives sur cinquante ans sont disponibles<sup>4</sup>. Elles montrent combien l'Asie et la région Maghreb/Moyen-Orient vont devoir importer de nourriture à cause des limitations en surfaces cultivables et des contraintes climatiques. En contrepartie, l'Amérique du Sud et la Russie, ainsi que l'Ukraine, deviendront de très grands exportateurs en raison des surfaces disponibles (peut-être accrues sous l'effet du changement climatique) et des potentialités technologiques. Quant à l'Afrique, elle dispose certes de ressources en espace pour faire face à ses besoins, mais elle rencontre des difficultés à enclencher un processus d'accroissement de sa production à la hauteur des enjeux. Par ailleurs, la montée en puissance des classes moyennes dans les pays émergents (et la montée de la consommation de viande) requièrent de fortes augmentations de production d'aliments pour animaux. Ajoutons la demande en agrocarburants... Les besoins en terre augmentent donc rapidement. De ce tableau on peut tirer plusieurs hypo-

4. Cf. *Agrimonde. Scénarios et défis pour nourrir le monde en 2050*, Sandrine Paillard, Sébastien Treyer et Bruno Dorin (sous la dir.), éd. Quae, 2010 ; Michel Griffon, *Nourrir la planète*, Odile Jacob, 2006.

thèses vraisemblables : une course de vitesse entre l'offre et de la demande est engagée (elle pourrait se traduire par des fluctuations permanentes de prix) ; les marchés mondiaux des grains, aliments pour animaux, oléagineux, huiles et viandes diverses devraient connaître un important accroissement de volume ; comme le dit Edgar Pisani<sup>5</sup>, toutes les agricultures du monde seront nécessaires pour faire face à la vague démographique.

L'époque est donc au retour des agricultures. Mais toutes les grandes régions agricoles très productives qui ont opté pour des formes de production conventionnelle intensive (utilisatrice d'intrants chimiques) produisent des effets environnementaux négatifs qui les freinent. Ces effets sont bien connus : pollution des nappes phréatiques et de l'air, résidus toxiques dans l'alimentation, déforestation, érosion, émissions de gaz à effet de serre, pertes de biodiversité... De plus, les rendements plafonnent en raison de la fin des politiques agricoles (baisse des subventions) et des tendances longues à la hausse des prix de l'énergie et des engrais. Les nouveaux défis sont de taille : produire plus, en éliminant les atteintes environnementales et en réduisant les coûts de production.

Dernier élément du tableau : dans les quatre décennies qui viennent, les agricultures des pays émergents et en développement devront employer au moins un milliard de personnes supplémentaires apportées par la vague démographique. Or ce sont des agricultures pauvres, vivant sur des terres exiguës<sup>6</sup>. Les industries et les services pourront-ils créer des emplois ruraux en nombre suffisant pour alléger la charge qui va peser sur l'agriculture ? L'accueil de cette nouvelle population posera un redoutable problème foncier. Il est absolument nécessaire d'investir dans ces agricultures et dans leur capacité d'accueil, et donc de leur garantir un espace de croissance.

## ■ Penser la Pac dans le contexte mondial

La sécurité alimentaire des pays en développement est l'enjeu fondamental du futur de l'agriculture mondiale. Permettre à ces pays déficitaires, bien qu'ayant des potentialités, de développer leur marché intérieur aboutit logiquement à accroître la protection tarifaire et à l'accompagner d'investissements massifs dans l'agriculture, notamment pour l'Afrique subsaharienne et l'Amérique centrale. C'est une première exception (jusqu'ici tolérée) à l'idée de libre-échange agricole absolu. Pour l'Europe, cela conduit à renoncer à exporter à bas prix des produits concurrents de ceux

5. Edgard Pisani a été ministre de l'Agriculture de 1961 à 1966.

6. Michel Griffon, « *Homo viabilis* », *Projet*, n° 317, juillet 2010, pp. 4-11 [ndlr].

produits localement, essentiellement des bas morceaux de viande et, dans certains cas, des céréales. Et à s'interroger sur sa dépendance en matière de protéines alimentaires pour son propre élevage.

Le marché mondial devrait, par ailleurs, s'amplifier et se développer. À ses portes, l'Europe côtoie un marché céréalier et de viande considérable, celui du Maghreb et du Moyen-Orient. Cette région devra non seulement importer des grains, mais elle aura besoin d'accords à long terme pour sécuriser ses approvisionnements. La Russie et l'Ukraine sont aussi candidates à leur fournir des aliments. Le refus par des pays d'Asie, en 2008, d'exporter leur riz vers leurs voisins déficitaires en période de montée des prix a été une alerte rappelant aux gouvernements qu'il n'est pas réaliste de fonder la sécurité alimentaire sur les aléas du marché international, surtout pour des pays (les pays méditerranéens) très dépendants des marchés et où les fluctuations de prix entraînent des révoltes populaires immédiates. Mieux vaut, pour eux, explorer la voie d'accords de moyen et long terme avec les pays structurellement excédentaires.

Pour toutes ces raisons, le marché mondial risque de connaître dans le futur des fluctuations de prix importantes. La priorité universelle concernant les marchés est bien de limiter ces fluctuations et les fortes spéculations qui en découlent, alimentées par la liquidité de l'économie mondiale. Elle est, ensuite, d'assurer un approvisionnement garanti en anticipant les risques liés aux irrégularités climatiques (comme les récentes sécheresses en Australie et en Russie). Elle est enfin d'assurer les bases d'une concurrence loyale sur les marchés mondiaux. Or celle-ci, dans l'agriculture particulièrement, est foncièrement déloyale. La fiscalité diffère fortement d'un pays à l'autre. Les règles du travail vont à l'opposé : depuis des travailleurs sans droits sociaux, payés faiblement et à la journée, jusqu'à des travailleurs au salaire garanti et bénéficiant d'une protection sociale. Certains pays acceptent de financer des politiques environnementales, d'autres détruisent leur environnement à long terme pour produire intensivement. Certains font du *dumping* monétaire, d'autres ont des monnaies surévaluées. Certains soutiennent leurs agricultures pauvres, d'autres les maintiennent dans la pauvreté comme avantage comparatif. Dans le régime libéralisé actuel, paradoxalement, les distorsions sont générales. Un commerce loyal devrait logiquement mener à constituer des règles douanières de compensation de pays à pays, plutôt qu'à mener une guerre des coûts. Ces règles devraient tenir compte de la volonté politique de pays et de régions de protéger raisonnablement leur production, au titre de la sécurité alimentaire, et de la nécessité de favoriser par des mécanismes commerciaux le rattrapage des

économies désavantagées<sup>7</sup>. C'est dans une telle perspective d'ensemble que la Pac pourrait s'inscrire.

## ■ Lourdes tensions internes à l'Union

Au sein de l'espace européen s'est développée une forte concurrence qui peut menacer les agricultures de certaines régions. Au moins deux tendances s'opposent : la spécialisation des agricultures en fonction de leurs avantages compétitifs (les porcs au Danemark, le blé dans le Bassin parisien, l'arboriculture dans les pays du Sud...) et la vision – plus alternative – d'agricultures localement diversifiées et ancrées dans leur territoire de manière, notamment, à bien s'intégrer dans l'économie locale, à conserver les emplois et protéger les paysages comme un capital pour le futur. La concurrence est avivée par le fait que les pays membres n'ont pas les mêmes règles sociales (travailleurs payés sous le Smic en Allemagne) ni fiscales et que les subventions ne sont pas réparties selon les mêmes critères. Sans cohérence des règles, il ne s'agit pas d'un marché équitable. Si l'on n'évolue pas vers de nouvelles règles, des crises locales surgiront pour tel ou tel produit peu compétitif (aujourd'hui le porc en Bretagne, peut-être l'élevage à l'herbe en montagne demain...).

Relevons enfin un certain renversement de tendance des préférences des consommateurs vis-à-vis de l'agriculture. D'une situation où les produits alimentaires sont standardisés, sans origine géographique, avec une sûreté alimentaire (définie par des règlements) dans laquelle les consommateurs n'ont pas confiance, on passe à une préférence pour la variété, la proximité du producteur comme garantie de confiance, l'indication géographique de la production... De même, on voit monter une préférence pour les produits naturels, en particulier pour ceux issus de l'agriculture biologique par rapport à ceux issus de l'agriculture et de l'élevage intensifs. Tout comme on préfère les paysages accueillants, construits par une agriculture respectueuse de l'environnement, à ceux façonnés par une agriculture intensive, qui conduit à l'éviction de la société et à la privation d'accès à une nature devenue, quelquefois, inhospitalière.

La transition a commencé, d'une vision purement économique de l'agriculture et de l'alimentation vers une vision plus large, incluant la qualité de l'environnement et du paysage, la connaissance des produits, leur qualité, leur innocuité, leur origine, la qualité des conditions techniques

7. Sur le protectionnisme, voir dans ce numéro la chronique de Gaël Giraud pp. 79-87 et dans *Projet*, n° 320, pp. 80-89 [ndlr].

et sociales de leur production, voire la garantie d'équité envers les producteurs. Les agriculteurs ne sont pas les derniers à agir dans ce sens. Depuis plusieurs années, la Pac va elle aussi dans cette direction.

## ■ Pour un nouveau contrat de confiance avec les agriculteurs

L'analyse des tendances longues révèle l'inadéquation du cadre réglementaire du marché mondial avec un niveau satisfaisant de sécurité alimentaire, inséparable de l'idée de souveraineté alimentaire. Elle interroge aussi la capacité de la planète à produire en quantité suffisante. Elle révèle encore une instabilité durable des prix mondiaux, l'importance croissante des problématiques environnementales agricoles, et identifie les nouvelles préférences des consommateurs européens. Ce sont des tendances longues auxquelles la Pac est appelée à s'adapter.

On peut souhaiter qu'un nouveau cadre de régulation du commerce international établisse la reconnaissance du principe de sécurité alimentaire (donc de la souveraineté alimentaire et d'une certaine protection douanière) et d'égalité des règles de compétition économique. Une telle réforme n'est certes pas à l'ordre du jour. Mais son avènement progressif n'est pas invraisemblable à long terme, si l'on fait l'hypothèse que la continuation du régime actuel du commerce mondial crée trop de risques sociaux dans de nombreuses agricultures nationales.

La nouvelle Pac pourrait anticiper une telle évolution par des choix politiques clairs : continuer à assurer une sécurité alimentaire raisonnable du continent européen, avec ses propres ressources, et contribuer à assurer la sécurité alimentaire de la zone méditerranéenne par ses exportations. Elle devra aussi continuer à privilégier la sûreté et la qualité des aliments, réduire et faire disparaître les atteintes à l'environnement, produire des services environnementaux utiles (fixation du carbone des sols, amélioration de la biodiversité, recharge des nappes phréatiques, filtration des eaux...). Elle est déjà engagée durablement dans cette voie. Mais ne devrait-elle pas accélérer ? Contribuer aussi plus nettement à assurer des emplois agricoles et des revenus équitables aux producteurs ? Et évoluer vers une convergence des conditions de compétitivité à l'intérieur de l'Europe ? Au-delà, l'enjeu est un nouveau contrat de confiance entre les citoyens européens et leurs agriculteurs exprimant un projet de société positif, qui ne soit pas le résultat aléatoire des seules forces du marché.

MICHEL GRIFFON