

Quelles politiques publiques pour l'agriculture¹ ?

Pierre Jacquet

Cercle des Economistes

11-10-2011

Lors du dernier débat télévisé entre les candidats à la primaire socialiste, le 5 octobre 2011, l'un d'entre eux, le radical Jean-Michel Baylet, faisait remarquer que les questions posées avaient laissé de côté des thèmes importants, dont l'agriculture et la ruralité. Cela pouvait en effet paraître regrettable et surprenant, voire paradoxal : d'une part, les institutions européennes sont en train de mettre la dernière main à la réforme de la Politique agricole commune (PAC), - ce qui n'est évidemment pas indifférent pour les agriculteurs français dont on sait par ailleurs qu'ils pèsent lourd dans le processus électoral - ; d'autre part, la crise alimentaire de 2008, la forte volatilité des prix agricoles et la famine actuelle dans la corne de l'Afrique ont fait de la sécurité alimentaire une priorité internationale que le Président français a porté dans le cadre de la présidence française du G20.

Mais est-ce vraiment un thème de polarisation politique dans le débat national, c'est-à-dire un thème sur lequel les principaux candidats vont souhaiter développer leurs divergences ? Les lignes de force ne semblent pas essentiellement - ou en tout état de cause pas uniquement - relever d'une opposition droite-gauche. Certes, le monde paysan est connu pour voter à droite, mais les dernières élections et sondages suggèrent qu'une évolution est peut-être en cours² ; au demeurant, droite et gauche ont, avec leurs différences, œuvré tant à la consolidation de la Politique agricole commune qu'à sa réforme, sans doute trop largement subie. Comme le montre le très bel ouvrage d'Henri Nallet³, la modernisation de l'agriculture française dans l'après-guerre a beaucoup dû à l'impulsion d'économistes, agronomes et ingénieurs de gauche, dans une démarche volontariste qui s'est ensuite retrouvée dans la PAC, et qui pensait l'évolution du monde paysan. Cette dernière a donné une impulsion majeure à l'agriculture européenne, mais a en quelque sorte buté sur l'incapacité des gouvernements à penser sa réforme, si bien que ce sont les contraintes, budgétaire d'une part et internationale de l'autre, qui s'en sont chargées : on a dû démanteler, plutôt que réformer.

Plus généralement, l'agriculture a souffert, dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement, du démantèlement des politiques publiques, et cela peut expliquer la désaffection du débat politique sur le sujet. On en est en effet venu à théoriser le recul de l'Etat et la contribution optimale du fonctionnement des « marchés ». Pire, on a associé la notion de libéralisme à cette illusion que les marchés livrés à eux-mêmes contribueraient mieux que les politiques publiques à l'intérêt général. En matière agricole comme économique et financière, le moment est venu de repenser les politiques publiques. Les raisons pour le faire ne relèvent pas du clivage traditionnel droite-gauche, mais on peut penser que la conception de politiques agricoles renouvelées ravivera certaines des tensions traditionnelles droite-gauche sur les systèmes de production, l'organisation des marchés, la place du secteur privé ou la protection, surtout peut être dans les pays en développement, où, à la différence des pays industrialisés, les agricultures ont encore à construire leur maturité.

¹ Je remercie très chaleureusement mes collègues Jean-Luc François, Claude Torre et Bruno Vindel pour leurs commentaires très enrichissants sur une première version de ce texte.

² Voir par exemple ce qu'écrit Eric de la Chesnais sur son blog du Figaro.fr, « Sénatoriale 2011 : la sociologie du vote rural a fortement changé », 25 septembre 2011.

³ Nallet, Henri (2010), *L'Europe gardera-t-elle ses paysans ? Une mise en perspective de la réforme de la PAC*, Fondation Jean-Jaurès.

Ce petit texte ne peut évidemment couvrir tout le champ nécessaire. Il met l'accent sur 4 lignes de force importantes, susceptibles de faire débat : la production, l'écologie, la dimension internationale et le volontarisme public.

Comment nourrir la planète ?

Nourrir la planète pose à la fois, et de façon interactive, des questions de volume et des questions de répartition. Le premier défi consiste en effet à faire en sorte que la production alimentaire satisfasse les besoins croissants d'une population en forte expansion, au moins jusqu'au milieu du 21^{ème} siècle. Mais cela ne suffit pas, et la logistique et l'économie s'en mêlent nécessairement : à supposer que l'offre alimentaire globale soit adéquate, comment faire en sorte qu'elle soit distribuée à temps là où les populations en ont besoin, et que les plus vulnérables aient le revenu nécessaire pour y avoir accès ? Ce deuxième défi a des dimensions de moyen et long terme (penser la logistique nécessaire à l'adéquation géographique entre l'offre et la demande et permettre l'accès économique à la ressource) mais aussi des dimensions cruciales de court-terme, à savoir la capacité de gérer des crises alimentaires récurrentes, d'où l'importance de disposer de stocks de sécurité judicieusement répartis et de renforcer le rôle du Programme alimentaire mondial (PAM), instrument essentiel de réponse aux crises.

Certains⁴ considèrent que l'accroissement de la production n'est pas nécessaire, et qu'il suffirait de réduire un gaspillage considérable de ressources et d'améliorer les circuits logistiques. Les pratiques alimentaires dans les pays industrialisés, et les obstacles logistiques dans les pays en développement (infrastructures et chaîne du froid) sont en effet sources de pertes considérables. Mais on ne saurait réduire le problème alimentaire mondial à la réduction des gaspillages, qui appelle à la fois une évolution durable des comportements et des investissements lourds. Les études prospectives disponibles indiquent que la production alimentaire devra croître entre 50 et 70% à l'horizon 2050⁵. D'une part, la situation actuelle est caractérisée par une prévalence de phénomènes de malnutrition, principalement en Afrique subsaharienne mais aussi en Asie. De fait, la proportion de personnes souffrant de malnutrition dans les pays en développement a pratiquement cessé de baisser depuis la fin des années 1990 (ce qui implique que le nombre de personnes sous-alimentées s'est sensiblement accru, pour atteindre près d'un milliard (pic de 1,02 milliard en 2009). D'autre part, la croissance démographique, mais aussi les modifications de régimes alimentaires liées à l'enrichissement des populations et à l'urbanisation, qui se traduisent par un accroissement de la consommation de denrées d'origine animale dont la production fait en partie concurrence à l'alimentation végétale pour satisfaire les besoins humains, rendent nécessaire une croissance de la production. Ce sont en Asie et en Afrique sub-saharienne que cette croissance est la plus nécessaire (avec un doublement et un quintuplement respectifs des besoins estimés dans ces deux régions). L'accroissement de la productivité agricole y est essentiel – et ceci d'autant plus que le changement climatique crée une source d'incertitude majeure sur l'évolution des rendements.

⁴ Par exemple, la députée européenne verte Franziska Keller lors d'une audition organisée par la Commission du Développement du Parlement européen, le mardi 4 octobre 2011.

⁵ Voir la discussion dans Vindel, B. et P. Jacquet, « Agriculture, Développement et Sécurité alimentaire », dans Jacquet, P. et J.H. Lorenzi (sous la direction de), *Les nouveaux équilibres agroalimentaires mondiaux*, Dunod pour le Cercle des Economistes, 2011.

Les critiques notent également, à juste titre, que les famines sont en général plutôt dues à des problèmes de revenu qu'à des problèmes de disponibilité physique des denrées. Mais, dans les pays en développement les plus pauvres, c'est précisément la production agricole qui peut permettre l'accroissement des revenus et donc l'accès aussi bien physique qu'économique à l'alimentation. Or, les mêmes études prospectives confirment que le potentiel est là pour accroître la production, même s'il est très inégalement réparti. Tout d'abord, d'après la FAO, l'Amérique latine (Brésil, Argentine, Colombie et Bolivie) et l'Afrique sub-saharienne (Soudan, Angola, République démocratique du Congo) disposent d'importantes réserves de terres arables. De même, ces deux continents disposent d'un important potentiel d'intensification par l'irrigation – sous réserve évidemment de la disponibilité de ressources en eau. Aujourd'hui, le retard considérable de l'Afrique subsaharienne en termes de productivité agricole suggère que le potentiel d'accroissement de la production, par simple rattrapage d'un niveau « normal », est très significatif.

Comment inventer une agriculture durable ?

Les nécessaires augmentations de la production et de la productivité ne pourront cependant pas se faire par intensification « classique » : les enjeux climatiques et environnementaux invitent à inventer des formes écologiques d'intensification respectant la terre et l'environnement et moins consommatrices de ressources énergétiques. Les techniques de l'agroécologie sont à cet égard prometteuses. Elles supposent cependant une intensification de la recherche agronomique, l'identification de semences plus adaptées, l'association des agriculteurs locaux à des expériences visant à la mise en place de nouvelles pratiques agraires, l'étude sur le terrain des rotations les plus adaptées, en bref, l'association des savoirs locaux et des avancées scientifiques.

L'agriculture produit également de nombreux services environnementaux : entretien des sols, gestion des paysages, contribution – dans certaines limites – à un bilan énergétique plus économe en gaz à effets de serre. Il y a donc un avenir pour une véritable agriculture multifonctionnelle, dont l'essence demeure la production agricole (et c'est l'un des points de débats, notamment avec les écologistes), mais à l'écoute d'un besoin de services environnementaux qui s'est considérablement accru. Cet enjeu est particulièrement important dans l'Union européenne. La mise en place d'une agriculture productrice et multifonctionnelle est l'un des enjeux de la réforme en cours de la Politique agricole commune.

Le développement agricole devra également se faire dans les pays en développement au bénéfice des petits agriculteurs. Il ne s'agit pas, comme on le fait parfois, d'opposer le développement de l'agriculture familiale, à dominante vivrière, et des grandes exploitations qui produisent pour l'exportation. Mais il s'agit de rappeler à la fois l'exigence de satisfaire les besoins alimentaires et de fonder les bases locales d'un développement agricole durable, ce qui suppose de l'organiser autour des paysans et groupements locaux. La modernisation de l'agriculture est une dynamique, pas un simple changement d'état. Elle ne peut se construire qu'avec les acteurs concernés.

Un sujet important a défrayé la chronique depuis la crise alimentaire de 2008, à savoir ce qu'il est convenu d'appeler « l'accaparement des terres ». La ligne de clivage, sur ce sujet, n'est pas vraiment droite-gauche. Mais elle oppose ceux qui appellent de leurs vœux l'investissement étranger, qui apporte des capitaux et de la technologie, et engage une activité productrice d'exportations et de devises, à ceux qui s'indignent contre la capture par des

investisseurs étrangers du potentiel productif local par accaparement du sol, avec pour objectif non pas de nourrir les populations locales mais d'exporter à leur profit les productions ainsi réalisées. Ce débat un peu manichéen passe à côté de l'essentiel, à savoir le lien entre le paysan et la terre, c'est-à-dire la question du foncier dans les pays en développement. Le problème ne vient en effet pas tant de l'investisseur étranger que de la capacité des gouvernements locaux à spolier les paysans en décidant arbitrairement de céder la terre à d'autres. Pour le reste, on ne peut que souhaiter que tout achat de terres fasse l'objet d'un contrat transparent, dans lequel les obligations respectives des contractants sont clairement spécifiées, et qui préserve évidemment les intérêts locaux. Mais cette démarche est essentielle pour tout type d'investissement direct étranger.

Enfin, une agriculture durable est un système de production qui gère les priorités souvent conflictuelles des choix productifs : alimentation, exportation, agroindustrie, énergie... Les débats sur ces thèmes sont souvent manichéens. Il est évidemment tentant de voir dans le développement des biocarburants l'une des explications de la hausse des prix des produits agricoles ces dernières années, et c'est en effet probable. En même temps, on peut aussi objecter que la modération des prix de l'énergie que la production de biocarburants peut entraîner joue dans l'autre sens. Le clivage est là aussi réducteur entre les partisans d'une politique publique donnant des incitations à cette production, et ceux qui militent pour un frein, voir un arrêt, de leur développement. En fait, le principe même de la politique publique est d'arbitrer continuellement entre des objectifs souvent incompatibles. La réponse au dilemme posé par la concurrence dans l'utilisation des terres doit donc être à double détente : d'abord, elle relève d'une véritable politique agricole intégrée, veillant à l'aide éventuelle d'incitations ciblées à la satisfaction des besoins et à la cohérence des objectifs poursuivis, en associant les paysans et populations locales à la définition et à la mise en œuvre de ces objectifs ; ensuite, elle s'exprime aussi par la recherche de solutions innovantes, en combinant par exemple les cultures pour biocarburants et les cultures vivrières. Certaines expériences sont d'ailleurs en cours dans les pays en développement, par exemple avec le jatropha, dans le cadre de contrats avec les paysans. Evidemment, ces expériences appellent à des évaluations soigneuses avant toute généralisation, puisque l'on est aujourd'hui encore dans le domaine de l'expérimentation. Mais l'un des principes directeurs est de laisser le paysan déterminer lui-même l'usage de sa terre ! Et les choix de mise en culture de telle ou telle spéculacion sont réversibles d'une saison à l'autre. Au demeurant, le jatropha n'est certainement pas une panacée. Mais il présente certains avantages qui méritent d'être testés : sa récolte se produit à un moment favorable et l'huile de Jatropha peut fournir un carburant de proximité particulièrement utile.

Penser la dimension internationale

A la lumière de la crise alimentaire récente, certaines voix se sont élevées pour appeler à l'autosuffisance alimentaire. Sauf à imaginer d'importants mouvements de populations, c'est une illusion. En effet, les stratégies nécessaires d'accroissement de la production et de la productivité donneront des résultats géographiquement déséquilibrés.

Au contraire, le commerce international sera un élément fondamental de la sécurité alimentaire dans les décennies qui viennent, comme il l'est également aujourd'hui. Plutôt qu'un débat stérile sur la notion d'autosuffisance, les énergies devraient donc être consacrées au renforcement du système commercial international. Dans ce domaine également, les débats sont souvent très manichéens : pour ou contre le libre-échange, pour ou contre l'OMC, pour ou contre la protection des marchés, etc. Le véritable sujet est ici l'aspect crédible et

prévisible des relations commerciales, d'une part, et la stabilité des arrangements commerciaux en cas de crise, d'autre part. La solution n'est pas de vivre sans commerce, ni sans politiques commerciales, mais de renforcer les règles commerciales multilatérales, et c'est précisément le rôle de l'OMC d'y veiller et d'en être le gardien.

L'un des débats les plus vifs porte aujourd'hui sur l'utilisation de restriction aux exportations de produits agricoles pendant les crises. L'idée est alors de permettre aux consommateurs locaux de se fournir à moindre prix en réservant la production nationale à la consommation nationale. Evidemment, de telles mesures contribuent à la hausse des prix mondiaux, tant par l'effet sur l'offre et la demande sur les marchés internationaux que par les craintes qu'elles suscitent sur les approvisionnements futurs. Une interdiction des restrictions et des taxes sur les exportations, par ailleurs utilisées dans l'Histoire par de nombreux pays, paraît peu crédible : en temps de crise, ce sont les intérêts nationaux qui dominent. En revanche, deux approches paraissent souhaitables : d'une part la négociation et l'introduction de disciplines collectives sur leur utilisation ; d'autre part, une décision de rechercher immédiatement en cas de crises des réponses conjointes et collectives, plutôt que de réagir immédiatement dans une optique de cavalier seul.

Quelle place pour les politiques publiques ?

Dans tout ce qui précède, le besoin de politique publique active apparaît, pour mobiliser le potentiel productif, pour relancer et orienter les investissements en jetant les bases d'une agriculture durable, pour mettre en place un cadre international de règles adaptées gouvernant les échanges. Certes, les problématiques au Nord et au Sud apparaissent très différentes. Dans les pays industrialisés, en particulier en Europe, il faut pouvoir préserver l'ambition des politiques agricoles, notamment en termes de développement d'une production concurrentielle et de qualité, de développement rural, d'aménagement du territoire, de services environnementaux, de définition d'une agriculture « durable » et de répartition des revenus. Les réponses sont loin d'être évidentes, et peuvent encore opposer la droite et la gauche, notamment en matière de soutiens ciblés, de nature des aides publiques, de rôle de la concurrence. Dans les pays pauvres, le développement agricole doit être replacé en tête des priorités des stratégies de développement, avec l'élaboration de politiques qui abordent simultanément la très lourde question du foncier, celle de la formation, des infrastructures, de la recherche, de l'observation statistique, de l'accès au crédit, de l'organisation des marchés. La question de la modernisation agricole se pose avec acuité, dans un contexte de croissance démographique rapide, de nécessité de gérer les pressions migratoires vers des villes dont le rythme de croissance dépasse la capacité à fournir aux nouveaux arrivants l'accès aux services publics essentiels, et d'impératif de la création d'emplois dans les campagnes. Cette situation particulière ne correspond pas à celle dans laquelle se trouvaient les pays européens au moment de la grande modernisation de l'agriculture, ce qui fait que les trajectoires de modernisation vont devoir être réinventées en fonction des caractéristiques locales et s'appuyer sur les exploitations familiales.

Nous attirons ici l'attention sur deux dimensions complémentaires : la gestion des risques, et la relation avec le secteur privé. La période récente a été marquée par d'importants débats sur la volatilité des prix agricoles et alimentaires (et plus généralement des prix des matières premières). De fait, cette volatilité⁶ s'est très sensiblement accrue depuis le début des années

⁶ Quelle que soit la façon dont on la mesure : soit par la définition statistique classique, à savoir la mesure de la variabilité des prix autour de leur tendance, soit par une définition plus prospective, à savoir la mesure de la

2000. Pour autant, la reconstitution de séries historiques sur la volatilité des prix confirme l'existence d'alternances de périodes de forte volatilité (typiquement juste après les guerres mondiales et dans les années 70 à la suite du choc pétrolier et de l'abandon du système monétaire international de Bretton Woods) et de périodes de plus grande stabilité. Il y a donc une certaine myopie à se concentrer sur la situation récente et réduire le débat à la question du rôle nocif de la spéculation. Rappelons au demeurant que le problème de la sécurité alimentaire se posait bien avant la crise récente, et avant que la financiarisation de l'agriculture n'ait atteint l'échelle qu'elle connaît aujourd'hui. Pour autant, les excès de la spéculation restent, dans ce domaine comme dans d'autres, un vrai sujet, qui appelle à des évolutions de la réglementation. On peut par exemple imaginer des limites de position, des formules d'habilitation visant à sélectionner les investisseurs autorisés à intervenir sur les marchés. Mais ce travail doit aussi prendre en compte le rôle utile de la spéculation, contrepartie de la couverture des risques, d'une part, et révélateur de la perception de déséquilibres à venir entre la capacité d'offre et l'évolution de la demande : la crise alimentaire récente a joué le rôle de signal interpellant les pouvoirs publics sur l'importance de soutenir de façon plus volontariste la production et l'investissement agricoles. Plus généralement, la spéculation a très probablement amplifié l'impact des changements d'anticipations sur les prix. Mais la volatilité des prix renvoie aussi à des causes fondamentales, liées à la très faible élasticité de l'offre et de la demande de produits agricoles : ces dernières, en effet, réagissent peu aux prix (en tout cas, pour l'offre, lorsque la campagne est engagée), et il faut donc de forts mouvements de prix pour maintenir l'équilibre offre-demande lorsque les quantités varient.

Or, la volatilité des prix a un impact important. Il faut distinguer deux aspects (interdépendants). Le premier est le niveau de prix. Sa hausse récente renvoie à l'évolution attendue de la demande (croissance démographique, modification des habitudes de consommation) et de l'offre (incertitudes climatiques, catastrophes naturelles, prix de l'énergie...), dans un contexte où le niveau des stocks ne permettait pas de jouer un rôle suffisant de tampon. La hausse des prix soutient la production, mais elle pénalise à court terme les populations les plus vulnérables, celles qui n'ont pas de marge de manœuvre pour absorber les chocs, doivent vendre leurs actifs en les bradant ou cessent d'envoyer leurs enfants à l'école, ou voient leur accès à l'alimentation sévèrement contraint. Le dernier rapport de la FAO sur l'insécurité alimentaire dans le monde documente le coût très élevé pour les petits pays très dépendants des importations alimentaires, et pour les petits producteurs et les consommateurs pauvres. Par exemple, le nombre de personnes souffrant de malnutrition en Afrique s'est accru brutalement de 20 millions de personnes (9%) entre 2007 et 2008 pour ensuite rester stable à ce niveau plus élevé (240 millions de personnes sur le continent).

Le second aspect concerne l'incertitude sur les prix, qui peut avoir d'importantes conséquences sur les revenus et conduira en général à un sous-investissement de la part des producteurs afin de limiter leurs risques. Elle complique également la gestion budgétaire des gouvernements et la maîtrise et le financement de leur balance extérieure.

L'un des enjeux importants des politiques agricoles consiste à gérer cette instabilité, à passer d'un mode de gestion de crises, coûteux humainement et financièrement, à un mode de gestion des risques. Ce n'est pas seulement un sujet lié à l'utilisation des instruments de couverture des risques disponibles sur les marchés des produits dérivés (futures, options). Ces

variabilité implicite, reflétant les anticipations des investisseurs sur l'instabilité des prix futurs, dérivée d'une analyse des prix des options – puisque la modélisation de ces derniers donne une place à ces anticipations.

derniers peuvent s'avérer très utiles, notamment dans les pays industrialisés et les pays émergents. Ils sont moins adaptés pour les pays pauvres, à cause de leur prix, de la nécessité de transactions sur des volumes importants, de la connaissance nécessaire des marchés et des instruments, mais aussi parce que les risques qu'ils couvrent sur les prix internationaux sont parfois éloignés des véritables risques auxquels font face les agriculteurs, puisque les prix intérieurs peuvent s'écarter des prix internationaux pour de multiples raisons : caractère spécifique des productions locales, variations de taux de change, incertitude sur les coûts de transports, etc. La gestion des risques appelle en fait une approche très locale, et allant bien au-delà du seul risque prix. Comme le NEPAD l'a reconnu dans un document envoyé au G20 en septembre 2011, il est important que les politiques agricoles intègrent cette dimension, et que les bailleurs de fonds internationaux accompagnent les pays en développement dans cette démarche.

La deuxième dimension qui semble importante pour l'évolution des politiques agricoles est la relation avec le secteur privé. Le développement agricole est en effet essentiellement le fait d'entreprises privées de toutes tailles, nationales et étrangères. Or, il met également en jeu l'intérêt collectif, par sa contribution à la sécurité alimentaire, par les services écologiques qu'il est susceptible de rendre, mais aussi inversement par les externalités environnementales négatives qu'il peut entraîner. Cette interaction suggère que les politiques agricoles doivent avoir pour objectif de mobiliser le secteur privé derrière la poursuite de ces objectifs publics. La complémentarité est évidente, mais elle reste largement à construire. Elle invite à une approche contractuelle renouvelée. On peut noter à cet égard l'intérêt de l'approche développée dans le cadre du *World Economic Forum* de Davos, avec la création d'un groupe sur la sécurité alimentaire qui rassemble de nombreux dirigeants d'entreprises agroalimentaires, et qui a lancé plusieurs initiatives, dont l'élaboration de programmes-pays pour le développement agricole en partenariat avec les gouvernements concernés (Vietnam, Indonésie, Mexique, Tanzanie, NEPAD).

CONCLUSIONS

Dès lors que le besoin de politiques volontaristes est admis, il y a des implications en termes d'allocation des ressources publiques, et cela devrait donc faire partie du débat politique national. Mais les lignes de force du débat nécessaire ne rencontrent pas les démarcations traditionnelles de la vie politique. En particulier, les thèmes exposés précédemment ne relèvent pas essentiellement d'un débat droite-gauche.

C'est par l'action internationale que l'on peut rebondir sur les stratégies nationales. De ce point de vue, le G20 sous présidence française apporte une contribution importante. D'une part, c'est la première fois que le thème de la sécurité alimentaire est ainsi haussé au niveau d'une véritable priorité politique internationale. D'autre part, les échanges ont permis des avancées significatives. Bien sûr, tous les problèmes n'ont pas été résolus. La réglementation des marchés dérivés, la place à accorder aux bio-carburants, les politiques commerciales, restent d'importants sujets de débats. Mais sur un grand nombre de sujets, l'accord est significatif : accent mis sur l'investissement et la production agricoles, reconnaissance de la nécessité d'un effort de transparence à travers l'initiative AMIS (Agricultural Markets Information System), appel à une gestion internationale coordonnée des crises, élaboration par le PAM d'un système de réserves de sécurité, mise en place de mécanismes de gestion des risques, reconnaissance de l'importance des partenariats public-privé. Il faut souhaiter que ces premières avancées du G20 en 2011 soient suivies dans le cadre des G20 ultérieurs et

inspirent à la fois les pratiques des bailleurs de fonds et les politiques publiques nationales de tous les pays.