



LE DÉFI ALIMENTAIRE À L'HORIZON 2050

CONJURER L'HORREUR ALIMENTAIRE ET VAINCRE LA FAIM : POUR UNE AGRICULTURE HUMANISTE

Pour prendre la mesure du défi alimentaire, il faut pleinement considérer, bien plus que les variables agronomiques (la terre, les rendements) leurs dynamiques, et les tensions déjà prévisibles auxquelles elles seront soumises, l'ensemble des facteurs économiques, sociaux et institutionnels à l'œuvre dans le système alimentaire mondial.

Pour **Yvon Collin, sénateur de Tarn-et-Garonne (RDSE)**, vice-président de la **délégation à la prospective**, dont le rapport sur le défi alimentaire se situe d'emblée dans le projet d'une **abolition de la faim dans le monde**, il est plus que temps d'ériger le droit individuel à l'alimentation au rang de bien public mondial, ce qui suppose une réforme profonde de la gouvernance agricole dans le monde.

ALORS QU'ELLE EST DÉJÀ GRAVEMENT RATIONNÉE, LA DEMANDE ALIMENTAIRE DEVRAIT S'ACCROÎTRE NETTEMENT DANS DES PROPORTIONS QUI SONT CEPENDANT PARTIELLEMENT INDÉTERMINÉES.

Tant les objectifs du Sommet mondial de l'alimentation (novembre 1996) que ceux du « Millenium » (2000) n'ont pas été atteints et ne le seront pas aux échéances prévues. Après des progrès toutefois mitigés, de 1970 à 1997, la situation de la faim dans le monde s'est, à nouveau, dégradée puisque celle-ci a touché de plus en plus de personnes, en nombre mais aussi en proportion de la population mondiale. Dans les trois minutes que vous prendra la lecture de cette plaquette, 525 personnes seront mortes de faim.

Dans le même temps, il y aura eu 7 414 naissances, et d'ici 2050 il faudra nourrir 2 milliards d'hommes de plus. Cette donnée démographique, combinée avec des hypothèses économiques et comportementales « moyennes », situe l'objectif que devra atteindre le potentiel agricole : produire autant d'ici 2060 qu'entre l'an 1500 et 2010. Globalement, il faudra à peu près doubler la production agricole mondiale mais dans certaines zones (l'Afrique subsaharienne notamment) c'est un quintuplement qu'il faudrait réussir.

Des incertitudes entourent ces perspectives mais elles devraient plutôt élever cette exigence : une variante démographique de l'ONU table sur plus de 11 milliards d'hommes ; les régimes alimentaires pourraient s'enrichir plus que prévu, les pertes et gaspillages qui représenteraient déjà aujourd'hui 30 % de la production mondiale, pourrait augmenter, avec l'urbanisation qui éloigne les centres de consommation et de production...

Les incertitudes ayant des effets opposés (le ralentissement de la progression de la demande) sont, soit calamiteuses (le décrochage entre la demande potentielle et la demande solvable), soit « héroïques » : la rationalisation des régimes alimentaires, en particulier la correction des excès, préoccupants pour les effets d'éviction qu'ils exercent sur les consommateurs pauvres et pour la santé publique. Il faudrait agir très résolument sur ces variables d'autant que les comportements concernés peuvent être difficiles à modifier dans un contexte général peu favorable à la maîtrise des consommations.

MÊME SI LE POTENTIEL DE PRODUCTION NÉCESSAIRE POUR RÉPONDRE À L'AUGMENTATION DES BESOINS PARAÎT, À PREMIÈRE VUE, DISPONIBLE, SON EXPLOITATION NÉCESSITERA DES EFFORTS CONSIDÉRABLES, A FORTIORI DANS LE CONTEXTE PRÉVISIBLE D'UNE MONTÉE DES TENSIONS QU'IL FAUDRA PLEINEMENT PRENDRE EN COMPTE.

Dans le passé, la contribution de l'extension des terres cultivées à l'augmentation de la production agricole a été limitée alors que l'apport de la hausse des rendements a dépassé 80 %.

Pour la plupart des prospectives du défi alimentaire, cette tendance se maintiendrait même si cet arbitrage est l'objet de controverses reposant sur des visions du développement agricole contraires (extensification versus agriculture productiviste). **Ces controverses sont en partie vaines** car il n'y a pas d'alternative tranchée entre l'une et l'autre manière d'exploiter le potentiel agricole. Pour des raisons démographiques, économiques, sociales et techniques, il faudra recourir à tous les facteurs de production accessibles, en prenant soin toutefois d'assurer la durabilité de la combinaison productive.

Plutôt que sur le choix entre terres et rendements, l'inquiétude doit se porter prioritairement sur le potentiel disponible.

Au-delà de réserves apparemment élevées, **la mobilisation de nouvelles terres** peut être bornée par des limites localement très contraignantes ainsi que par des préoccupations plus globales d'ordre écologique dont la préservation de la forêt amazonienne est un symbole éloquent.

Ces pressions, auxquelles s'ajoutent des rigidités institutionnelles très fortes, seront amplifiées par des évolutions d'ores et déjà prévisibles : des régions agricoles entières subiront les effets du manque d'eau et des changements climatiques et l'agriculture sera soumise de plus en plus à des conflits d'usage.

À cet égard, la **concurrence des agrocarburants** qui est déjà très sensible, devrait se renforcer avec l'élévation du prix du pétrole, perspective qui devrait conduire à réformer les politiques de soutien mises en œuvre aujourd'hui pour en assurer une meilleure durabilité : priorité doit être donnée à la recherche sur les générations futures d'agrocarburants.

S'agissant des **rendements**, les méthodes agricoles, aujourd'hui employées seront sous pression pour les nuisances engendrées sur les milieux et le climat, perspective qui renforce les craintes qu'engendre déjà le constat d'un plafonnement des rendements observé en maintes régions du monde.

La montée des risques sous revue augmente les doutes quant à l'existence d'un potentiel suffisant pour relever le défi alimentaire. Par ailleurs, elle dessine pour l'avenir les contours d'une croissance agricole à coûts et prix croissants, qui s'ajoutent à la nécessité existant déjà d'élever considérablement l'investissement dans le secteur pour exploiter ce potentiel.

Or, les conditions d'une exploitation du potentiel agricole compatible avec la mise en œuvre du droit à l'alimentation ne sont pas remplies.

Au cours des dernières années, l'investissement agricole a chuté, évolution qu'il faudra renverser radicalement pour élever la production au niveau souhaitable et réunir, via les gains de productivité espéré de l'investissement, les conditions économiques nécessaires pour relever le défi alimentaire.

À cet égard, **l'évaluation par la FAO** des besoins d'investissement à 83 milliards de dollars par an conduit à **afficher un effort insuffisant** même s'il est déjà nettement plus important que les investissements observés par le passé. Cet effort net, qui correspond à un effort brut de l'ordre de 200 milliards de dollars, ne permettrait d'assurer le droit à l'alimentation qu'au prix d'hypothèses *ad hoc* excessivement facilitantes : une ambition alimentaire réduite, des prix inchangés des facteurs de production, un modèle de développement agricole des pays du Sud où, pour beaucoup d'entre eux, le capital par tête stagnerait, des progrès de productivité globale des facteurs favorables...

Sans être le seul chemin à emprunter le rattrapage des pays en retard de développement agricole qui doit profiter aux petits paysans du Sud est indispensable pour relever le défi alimentaire.

Sans doute faudra-t-il optimiser les investissements agricoles **mais le choix de laisser les petits paysans du Sud à l'écart des progrès de productivité n'est pas tenable économiquement et éloignerait le système alimentaire mondial des conditions nécessaires à sa robustesse.** Celle-ci suppose que la production agricole soit améliorée dans tous les pays qui accusent aujourd'hui des retards de développement et que les progrès de productivité se diffusent dans l'ensemble du système productif faute de quoi, ni les revenus des agriculteurs, ni les prix d'accès à la nourriture ne seraient compatibles avec la promotion universelle du droit à l'alimentation.

Au demeurant, les coûts comparés de l'innovation entre celle qui repousse la « frontière technologique » et celle qui permet le rattrapage des pays en retard plaident encore pour une large diffusion de l'investissement qui, par ailleurs, réduirait les propriétés clivantes du choc de productivité associé à une innovation qui serait trop sélective.

Cette considération ne conduit pas à récuser l'intérêt du progrès technique à partir du moment où il peut être facteur d'amélioration de la solidité du système alimentaire mais les voies de l'innovation doivent être définies en fonction de leur efficacité et de leur soutenabilité technique et écologique mais aussi économique et sociale.

Au total, c'est sur un développement agricole « inclusif » qu'il faut parier pour que la faim puisse être vaincue dans le monde.

IL RESTE À RÉUNIR LES CONDITIONS D'UN DÉVELOPPEMENT AGRICOLE HUMANISTE NÉCESSAIRES À LA PROMOTION D'UN DROIT À L'ALIMENTATION EFFECTIVEMENT GARANTI. ELLES PASSENT PAR LA RECONNAISSANCE ET LA CONSÉCRATION DE CE DROIT COMME LE BIEN PUBLIC MONDIAL QU'IL EST CE QUI CONDUIT À REFONDRE LA GOUVERNANCE AGRICOLE MONDIALE.

Parmi les conditions du nécessaire développement agricole, qui peuvent être différentes d'une région à l'autre, on a souligné que le comblement des retards subis par les producteurs « marginaux » serait crucial, en particulier dans la phase de transition vers le développement. Mais c'est aussi ce processus qui est exposé aux plus grandes difficultés.

La simplification à outrance des paradigmes du développement est un risque majeur de ce point de vue.

Si l'on doit se féliciter qu'après des années de prévalence des principes du « consensus de Washington » les institutions de Bretton Woods, et la Banque mondiale en particulier, aient reformulé leur approche du développement en reconnaissant au secteur agricole un rôle utile, il reste de nombreuses ambiguïtés à surmonter au stade de la définition et de la mise en œuvre des moyens de ce développement. Le débat sur les places respectives du marché et des politiques publiques doit être clarifié.

Celles-ci sont gravement défectueuses, soit par l'excès de certaines interventions, soit, le plus souvent, par défaut et les autorités publiques responsables doivent y remédier. Il n'y aura pas de développement agricole sans l'instauration d'un contexte institutionnel propice.

Quant aux mécanismes de marché, ils sont insusceptibles d'assurer à eux seuls, l'équilibre du système alimentaire mondial et, tout particulièrement, le rattrapage des pays en retard de développement. La dérégulation de l'agriculture pourrait, au contraire, fragiliser le système alimentaire mondial si elle était aveugle à la situation réelle de ses acteurs.

Ce constat s'impose dans **le domaine des échanges commerciaux internationaux.** Une libéralisation exercerait des effets incompatibles avec le développement d'un système alimentaire robuste et préservant les opportunités de développement agricole des pays les plus en retard de développement si elle n'était pas graduée et assortie de politiques agricoles auxquelles elle ne doit pas faire obstacle. Cela ne signifie pas qu'il faille se contenter du *statu quo* puisqu'aussi bien,

même si leur ampleur serait très variable selon les scénarios du développement agricole, les échanges internationaux devraient jouer un rôle de plus en plus important dans la nouvelle géographie agricole mondiale, même si l'on devait appliquer des stratégies alimentaires d'autosuffisance.

À cet égard, les mesures annoncées dans le cadre du G20, sous présidence française, même si elles peuvent paraître a minima par rapport aux enjeux appellent une application rigoureuse, notamment pour réduire les excès de la volatilité des prix.

On doit à ce propos relever que la régulation des prix doit aller au-delà de ce seul objectif.

Les prix agricoles doivent redevenir un instrument du développement agricole maîtrisé et, à ce titre, être rémunérateurs pour les exploitations les plus fragiles. Or, les tendances spontanées peuvent aboutir à un scénario de prix agricoles désastreux où le déséquilibre entre la demande et l'offre pousserait les prix à une hausse, déjà inscrite dans les tensions sur les coûts de production, sans effet en retour sur la production, rationnée par la concentration des acteurs avec pour effet une désolvabilisation de la demande. Par rapport à ce scénario, une guerre des prix agricoles, qui les installerait sur une trajectoire baissière transitoire n'offrirait pas beaucoup moins d'inconvénients car elle réduirait les moyens d'existence des paysans les plus pauvres les vouant à la disparition. Il faut revenir à une maîtrise des prix en l'accompagnant des politiques de redistribution que le recyclage des rentes agricoles qu'elle créera inévitablement peut permettre de financer.

Les limites du marché concernant l'investissement agricole lui-même dans ses dimensions quantitatives (la seule intervention privée – structurellement insuffisante – pourrait accentuer la segmentation du secteur et créerait une concentration de l'offre peu favorable à son expansion) et qualitative (les coûts hors-marché doivent être mieux pris en compte).

L'horreur alimentaire est déjà parmi nous sous la forme des hécatombes de la faim. La banalisation du système alimentaire à laquelle les pays qui ont su vaincre la faim ont tourné le dos et qu'ils doivent continuer à refuser – à cet égard, le maintien des ambitions de la PAC s'impose – n'est pas une solution viable.

Or, à ce jour, pas plus que les doctrines du développement, l'institutionnalisation, nécessairement mondiale, du système agricole n'est au niveau souhaitable. Le droit à l'alimentation, pourtant proclamé par l'ONU, doit être doté d'une plus grande force juridique. Son statut de bien public mondial doit être consacré ce qui suppose de redéfinir l'architecture des organisations chargées d'en assurer la promotion à partir d'un principe de subsidiarité mais dans un édifice fortement intégré. En outre, il paraît illusoire de proposer un schéma limité comme celui consistant à se reposer sur la seule mise en place de politiques agricoles régionales qui supposent des préalables qui ne sont pas toujours réunis localement mais peuvent être créés par une dynamique mondiale.

Enfin, la question des moyens se pose à l'évidence. Si l'on peut en principe se féliciter de l'implication de grandes fondations privées, il est choquant que les engagements des États soient régulièrement non suivis d'effets et d'observer que, faute de moyens et de volonté, les organisations internationales ont réduit leurs soutiens à des niveaux parfois très inférieurs à ceux des dites fondations. Les besoins financiers de la promotion d'une agriculture capable de répondre au défi alimentaire sont immenses. Compte tenu de la situation financière des États, ils ne pourront être rassemblés que moyennant la création d'une ressource *ad hoc*.

Le rapport complet n° 504 sera disponible sur Internet :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-504-notice.html>

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :
20 rue de Vaugirard, 75291 Paris Cedex 06 – Tel : 01 42 34 21 21 – Courriel : espace-librairie@senat.fr