

Consolider les grands équilibres agricoles est une nécessité

André Neveu¹

En matière agricole, tous les pays ont recours aux marchés internationaux. Dans un monde géopolitiquement incertain, l'organisation des marchés doit être améliorée.

Le commerce international des denrées agricoles joue un rôle essentiel pour répondre aux besoins des consommateurs. Ces échanges permanents sont indispensables pour les pays structurellement déficitaires qui doivent chaque année s'approvisionner auprès des pays excédentaires. Ils le sont aussi partout pour pallier les conséquences des aléas climatiques habituels. Mais les pays excédentaires ont aussi besoin de vendre leurs productions sur les marchés internationaux. C'est pourquoi, les volumes des produits agricoles et alimentaires échangés à travers le monde sont considérables. Grâce à eux, les famines ont partiellement disparu et les pénuries sont plus rares, en dépit d'une remontée récente du nombre de personnes sous-alimentées dans le monde.

Pour se faire une idée sommaire de l'origine et de la destination de ces mouvements de marchandises, il est commode de procéder par grandes zones de production que sont :

- les Amériques du Nord et du Sud ;
- la Russie et les pays de l'ex-URSS ;
- l'Océanie ;
- les pays du Maghreb et du Moyen-Orient ;
- l'Asie du Sud et de l'Est ;
- l'Afrique subsaharienne ;
- l'Europe (à l'exclusion de la Russie).

Pour chacune de ces zones, les critères qui ont été pris en compte sont la consommation alimentaire domestique à satisfaire, à laquelle s'ajoute, soit le potentiel d'exportations,

LES FAMINES ONT
PARTIELLEMENT
DISPARU ET
LES PÉNURIES
SONT PLUS RARES

¹ Membre de l'Académie d'agriculture de France.

soit les importations nécessaires pour couvrir les besoins. Il est également utile d'anticiper les évolutions futures en prenant en considération différents facteurs, en particulier :

- la démographie et le pouvoir d'achat qui déterminent les besoins futurs ;
- l'urbanisation ;
- l'espace cultivable disponible avec son climat et sa fertilité ;
- le degré d'intensification actuel et futur des cultures ;
- l'impact possible du changement climatique ;
- la contribution des agriculteurs à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre.

LES RÉGIONS FORTEMENT EXPORTATRICES

Les Amériques du Nord et du Sud. La première caractéristique des pays du nouveau monde est qu'ils sont peu densément peuplés, au moins si on les compare à ceux de nombreuses autres régions. Ils disposent donc de suffisamment de surface cultivable pour satisfaire leurs propres besoins alimentaires et exporter une grande part de leurs diverses productions². La superficie cultivée peut même encore augmenter dans le futur, notamment au Canada à mesure que le réchauffement climatique produira ses effets. De même, en Amérique du Sud, il reste encore des espaces incultes, sans pour autant poursuivre la déforestation de l'Amazonie.

La deuxième caractéristique de l'agriculture américaine est la taille des exploitations, vaste en Amérique du Nord, souvent géante au Brésil et en Argentine. Le système agro-industriel y est aussi parfaitement organisé pour assurer le traitement et l'exportation de grandes quantités de céréales, soja, viande ou café. De plus, les rendements peuvent sans doute encore augmenter malgré les sécheresses, les vagues de froid ou les cyclones qui semblent se multiplier ces dernières années. N'oublions pas que les professionnels sont prêts à saisir toutes les opportunités que le progrès technique leur offre (comme ce fut le cas avec les OGM), et que la réduction des émissions de gaz à effet de serre ne semble pas leur préoccupation prioritaire. Les pays de l'Amérique sont, et resteront donc, les principaux exportateurs de produits agricoles dans le monde.

² Le Brésil et les États-Unis peuvent même se permettre de transformer une part importante de leurs récoltes de canne à sucre et de maïs en biocarburants. Les États-Unis ont aussi mis en réserve quatre millions d'hectares qu'ils peuvent remettre en culture en cas de besoin.

La Russie et les pays de l'ex URSS. Après des décennies de revers, l'agriculture de ces pays a enfin retrouvé le chemin du développement. Aujourd'hui, la Russie, l'Ukraine et le Kazakhstan sont même les premiers exportateurs de blé dans le monde³. Leur population est peu nombreuse (et même en déclin) alors qu'ils possèdent énormément d'espace. Les surfaces cultivées peuvent encore augmenter car il reste des terres en friche, au moins en Russie.

Issues des anciens kolkhozes et sovkhozes, les structures de production sont gigantesques, les rendements ont augmenté et peuvent de nouveau progresser. Certes, des progrès doivent encore être réalisés en matière de transport, de stockage et d'équipements portuaires. Mais avec un prix du foncier minime et une main-d'œuvre bon marché, les coûts de production sont très faibles. Toutes les quantités exportables trouvent donc facilement preneur sur les marchés internationaux. En outre, la Russie espère que le réchauffement climatique permettra aux cultures d'être pratiquées de plus en plus au nord du pays, en particulier en Sibérie, ce qui pourrait offrir de nouvelles opportunités pour les céréales, accroissant d'autant le potentiel d'exportation. Il reste à espérer que ce qui sera gagné au Nord ne soit pas perdu au Sud où les sécheresses ont tendance à devenir récurrentes. Ajoutons que ni les gouvernements, ni les chefs d'entreprises ne se préoccupent vraiment de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre.

TOUTES LES
QUANTITÉS EXPORTABLES
TROUVENT DONC
FACILEMENT PRENEUR
SUR LES MARCHÉS
INTERNATIONAUX

L'Océanie. Du point de vue de son potentiel agricole, cette région se résume à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande. Comme les autres grands exportateurs, leur population est réduite et leur potentiel agricole élevé. L'essentiel de leurs productions est donc exporté : céréales, produits laitiers, viandes bovine et ovine, kiwis...

Mais, depuis longtemps, en Australie, les aléas climatiques sont fréquents et sévères. C'est pourquoi, les exportations de céréales peuvent varier du simple au double d'une année sur l'autre. Il est évident que le changement climatique ne peut qu'amplifier ces situations au cours des prochaines années, rendant encore plus incertaines les quantités disponibles à l'exportation. La situation climatique est totalement différente

³ Par ailleurs, les pays de l'Asie centrale sont d'importants producteurs et exportateurs de coton.

en Nouvelle-Zélande au climat tempéré et humide. Ce pays devrait donc rester un gros exportateur de produits laitiers. L'ensemble de ces pays sont donc appelés à nourrir le monde, même s'ils sont loin d'être à l'abri d'aléas climatiques « normaux » ou exceptionnels. Ces exportations seront-elles suffisantes pour répondre aux besoins des pays déficitaires ? Rien n'est moins sûr. Mais les quantités disponibles seront à l'évidence sources de profits élevés pour les agriculteurs et les industries agroalimentaires. Cette position avantageuse peut encourager certains gouvernements à développer un « pouvoir vert » aux dépens des pays lourdement déficitaires.

LES RÉGIONS STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRES

Les pays du Maghreb et du Moyen Orient. Si l'on excepte la Turquie, le potentiel agricole de ces pays est, depuis longtemps, très insuffisant pour nourrir les populations. Or, la croissance démographique reste vigoureuse puisque, entre 2005 et 2020, le nombre d'habitants est passé de 343 à 458 millions, soit une augmentation de 33,5 % (+2,3 % par an). Il faut espérer que la baisse de la natalité, qui s'est amorcée dans certains pays, s'étende à tous ceux qui ne disposent pas de ressources pétrolières abondantes.

Or, dans tous ces pays, toujours à l'exception de la Turquie, il n'existe aucune possibilité d'accroître les surfaces cultivables. Certes, les rendements sont très élevés dans les zones irriguées, mais le potentiel d'irrigation est déjà complètement mobilisé. Sur les terres non irriguées, les rendements sont très faibles car la pluviométrie est partout insuffisante. En outre, la désertification menace nombre de territoires tandis que l'érosion les dégrade rapidement car la plupart des reliefs sont déboisés et les rares pluies souvent violentes. Ajoutons les accidents culturels toujours possibles comme la rouille noire du blé qui a pu détruire 30 à 50 % de certaines récoltes.

L'ensemble de ces pays sont donc très dépendants des importations de céréales mais aussi de sucre, d'huile, de viande et de lait. Le changement climatique qui les menace va accroître cette dépendance.

L'Asie du Sud et de l'Est. Les pays qui composent cette région sont très peuplés, notamment l'Inde et la Chine qui comptent chacun plus de 1,3 milliard d'habitants. Leurs besoins alimentaires sont immenses et augmentent à mesure que les conditions de vie se transforment et que le pouvoir d'achat des

populations s'améliore. Certes, les productions agricoles sont considérables, car la proportion des terres irriguées est élevée (jusqu'à 50 % du territoire cultivé). Mais les quantités disponibles sont insuffisantes pour répondre à la demande des consommateurs. Et le déficit va croissant : le Japon est depuis longtemps un gros importateur – le quatrième à l'échelle mondiale, derrière les États-Unis, la Chine et l'UE –, la Chine doit compléter sa production agricole par des importations dans pratiquement tous les domaines et l'Indonésie était, il y a peu, le premier importateur de blé dans le monde, faisant jeu égal avec l'Égypte.

Or, il n'existe aucune possibilité d'accroître les surfaces cultivées. Seules l'Indonésie et la Malaisie ont ces dernières années largement défriché leurs forêts pour y créer d'immenses plantations de palmiers à huile dont la production alimente pour une bonne part le marché chinois. Plus grave, des pays comme l'Inde surexploitent leurs nappes phréatiques et doivent rechercher l'eau à de grandes profondeurs.

Les pays les plus industrialisés, comme la Chine, le Japon et la Corée du Sud, disposent des moyens financiers pour acquérir les quantités de produits agricoles qui leur manquent. Néanmoins, leur dépendance à l'égard des pays exportateurs constitue une faiblesse, surtout si les tensions géopolitiques continuent de s'aggraver.

Dans un univers contraint, la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre risque de rester bien marginale. Or, les millions d'hectares de rizières sont sources de grandes quantités de méthane. Peut-on imaginer de reconsidérer la culture du riz dans ces pays ? Un problème de même ordre se pose en Inde avec leurs millions de vaches sacrées.

L'Afrique subsaharienne. Dans cette région, les besoins alimentaires continuent de croître au rythme de l'augmentation de la population. Or, celui-ci est toujours très élevé. Certains pays ont ainsi multiplié leur population par cinq depuis leur indépendance en 1960. Ils ont pourtant réussi à couvrir à peu près leurs besoins en mettant en culture, année après année, de nouvelles terres. Certains experts estiment que 500 à 600 millions d'hectares seraient incultes. Mais la conséquence de l'extension des cultures est une réduction de la durée des jachères. Avec les techniques actuelles, celles-ci sont pourtant nécessaires à la reconstitution de la fertilité des terres. En réduisant les espaces dédiés à la jachère, on tend aussi à

LES PAYS LES PLUS
INDUSTRIALISÉS COMME
LA CHINE, LE JAPON
ET LA CORÉE DU SUD
DISPOSENT DE MOYENS
FINANCIERS POUR
ACQUÉRIR LES PRODUITS
AGRICILES QUI LEUR
MANQUENT

accroître les tensions avec les éleveurs nomades. Le système de production actuel semble donc montrer ses limites.

Dans leur recherche éperdue de terres nouvelles à cultiver, les pays africains continuent aussi de défricher à bas bruit leurs forêts, les petits paysans par petites touches successives pour planter maïs, manioc, ignames et cacaoyers, les sociétés capitalistes internationales pour installer d'immenses plantations de palmiers à huile destinés à l'exportation. L'insécurité politique est aussi un mal qui s'étend et pénalise les sociétés paysannes. Parmi ses multiples conséquences, la lutte antiacridienne s'avère plus compliquée et les vols de sauterelles sont plus fréquents.

Dans ce contexte défavorable, la plupart des pays africains sont maintenant contraints d'importer une part variable mais croissante de leur alimentation pour approvisionner les grandes villes en pleine expansion. Or, les ressources financières sont toujours bien limitées, ces pays importateurs étant très souvent surendettés. La seule voie d'avenir consisterait à accroître les rendements des cultures qui sont encore très médiocres car les agriculteurs utilisent très peu d'engrais et ne pratiquent guère l'irrigation. Il y a donc beaucoup de travail à accomplir pour que la production réponde à des besoins qui, comme la population, croissent rapidement.

La dépendance de ces trois grandes zones à l'égard des importations de produits alimentaires est considérable et elle augmente sans cesse. Il faut donc espérer que les régions exportatrices seront en mesure de répondre positivement à ces besoins. Dans le cas contraire, on doit s'attendre à des pénuries de plus en plus fréquentes et sévères car le changement climatique n'épargnera personne.

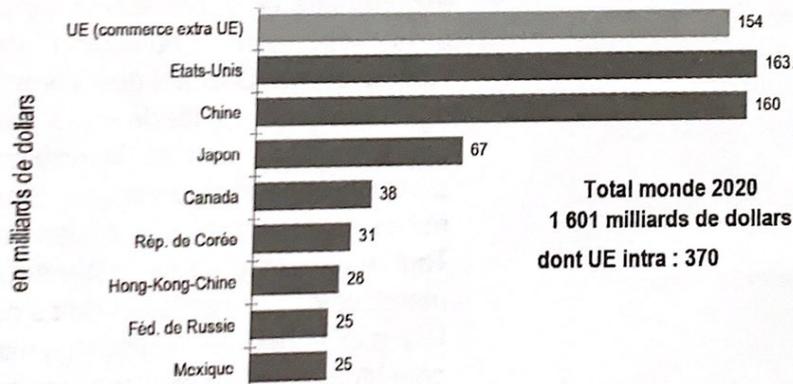
Le cas particulier de l'Europe. L'Europe (sans la Russie et l'Ukraine) est relativement peu étendue, mais ses terres sont riches, bien arrosées et bénéficient d'un climat tempéré, jusqu'ici peu affecté par le changement climatique⁴. Dans ce contexte pédoclimatique favorable, les cultures sont très diversifiées, les rendements y sont élevés et l'élevage partout présent. Toutefois aucune extension des surfaces cultivables n'est possible.

⁴ Sur le plan climatique, le Sud de l'Espagne, de l'Italie et la Grèce sont plus proches des pays du Maghreb et du Moyen-Orient que du reste de l'Europe.

DES PAYS AFRICAINS
SONT CONTRAINTS
D'IMPORTER UNE
PART CROISSANTE
DE LEUR ALIMENTATION

L'Europe est aussi relativement peuplée (environ 500 millions d'habitants) avec une population qui dispose d'un pouvoir d'achat moyen élevé, ce qui lui assure des marges de manœuvre conséquentes. Pour répondre à des consommateurs aisés donc exigeants, l'Europe importe massivement, et du monde entier, fruits, légumes, café, cacao, thé..., mais aussi d'importantes quantités de soja pour nourrir ses nombreux élevages industriels. Elle n'est toutefois plus depuis 2019 le premier importateur mondial de produits agricoles et alimentaires, dépassée désormais par les États-Unis et la Chine (voir graphique). Par ailleurs, elle est exportatrice de céréales, de vins, de produits laitiers et de viande dans de nombreux pays tiers. L'Europe contribue donc puissamment à animer le commerce mondial, elle en est même le premier exportateur, ayant supplanté il y a déjà quelques années les États-Unis.

Importateurs de produits alimentaires



Ce contexte bien particulier permet aux Européens de choisir la politique agricole qui leur semble la plus appropriée à leurs besoins et à leur environnement économique-social. Depuis longtemps, la plupart des pays européens se sont donc efforcés d'aider leurs agriculteurs et de sécuriser leur alimentation. De ces points de vue, la Politique agricole commune a fait preuve d'une réelle continuité. Toutefois, aujourd'hui, deux conceptions s'affrontent :

- un objectif traditionnel d'amélioration de la compétitivité des exploitations qui vise à dégager des excédents de production exportables sur les marchés internationaux ;
- une priorité donnée à la protection de l'environnement sous tous ses aspects, quitte à réduire un peu la production et donc les excédents.

Comme les États membres et les opinions publiques sont divisés sur ces sujets, la Commission de l'Union européenne et le Parlement européen s'efforcent de concilier ces deux objectifs – au travers du *Green Deal* notamment – au risque de créer des ambiguïtés, sinon des contradictions dans les politiques agricoles.

Les pays européens ont donc la chance de pouvoir arbitrer entre diverses options de politique agricole. Mais quelle que soit la solution choisie, la capacité de l'Europe de participer à l'approvisionnement des marchés internationaux est limitée. Il reste qu'en cas de pénurie sévère due à des productions mondiales réellement insuffisantes, tout apport supplémentaire serait évidemment le bienvenu.

RECONSTRUIRE UNE GOUVERNANCE MONDIALE DE L'ALIMENTATION

On a pu mesurer l'extraordinaire diversité de situations au regard des approvisionnements alimentaires. Qu'ils soient exportateurs ou importateurs de produits agricoles, tous les pays sont dans l'obligation de recourir aux marchés internationaux. Sachant que, jusqu'à ce jour, le fonctionnement de ces derniers est fondé sur la seule loi du marché et que les équilibres futurs sont très incertains, il est urgent de se poser la question de leur organisation. Sinon les plus forts et les plus riches s'imposeront aux dépens des pauvres et des faibles. Tout un chantier pour reconstruire une « gouvernance » mondiale de l'alimentation doit s'ouvrir.

Une meilleure organisation des marchés devra aussi prévoir la constitution de stocks conséquents et sans doute revoir le fonctionnement des transports internationaux dont la récente pandémie a montré la fragilité.

Dans tous les cas, les incertitudes des marchés agricoles, et surtout des prix qui s'y forment, sont tels que l'on peut affirmer que, pour de nombreux pays, la sécurité alimentaire constituera un des objectifs prioritaires de leur future politique agricole. ■