

Changer de paradigme productif en agriculture : leviers et impasses

vendredi 26 juin 2020, par Thierry Pouch

L'omniprésence de la problématique environnementale dans l'espace public n'a pas épargné l'agriculture. À suivre pas à pas l'évolution de la Politique agricole commune (PAC), c'est bien à un processus d'écologisation de ce socle de la construction européenne que l'on assiste depuis les réformes amorcées au début des années 1990. Il répond en quelque sorte à une montée en puissance des exigences et des préoccupations sociétales en matière de mode de production des végétaux et de l'élevage, qui a conduit l'ancien Commissaire européen à l'agriculture, Dacián Ciolos, à considérer que la PAC devait répondre à ces attentes et les inscrire dans de nouvelles finalités.

La crise sanitaire de 2020 qui s'est propagée dans de nombreux pays – Covid-19 – aura, tout du moins en Europe, amplifié et consolidé cet impératif politique visant à faire éclore un nouveau paradigme productif en agriculture. Le tournant environnemental opéré durant les années 1990 au gré des réformes de la PAC trouve avec l'épidémie sa pleine légitimité. Il signifie que, pour un tel secteur, le temps des ruptures est enclenché.

Ces ruptures interviennent toutefois dans un contexte particulier, celui de « la crise sans fin », pour reprendre le titre d'un ouvrage de Myriam Revault d'Allonnes, crise qui, dans ses variétés politiques, économiques, mais aussi alimentaires, constitue ainsi un facteur bloquant, au risque, au mieux, de retarder la transition agro-écologique, au pire, de la délégitimer. Tentons donc d'y voir un peu plus clair. Le texte qui suit ne dépassera pas les frontières de l'UE, car faire un tour du monde des agricultures engagées ou non dans la transition agro-écologique, serait fastidieux au regard de la variété des modèles et des expériences réalisées, et occuperait un espace bien trop volumineux.

1. Un modèle productif discrédité, un autre en gestation

Incontestablement, ce qui est en jeu depuis maintenant plus de trente ans, c'est la possibilité qu'un secteur comme celui de l'agriculture soit en mesure d'opérer une mutation, d'accomplir un changement de paradigme technico-économique. Le constat est maintenant bien établi et sans nul doute partagé. Le modèle agricole qualifié – sans doute improprement – de « productiviste », est arrivé à bout de souffle, et doit nécessairement muter. Il semble opportun toutefois de s'arrêter un instant sur l'usage de cet adjectif « improprement ». D'abord pour rappeler que « productivisme » renvoie à l'élévation des gains de productivité.

En économie, et singulièrement en agriculture, il s'agit d'un indicateur clé, qui certes est aujourd'hui contesté, mais qui aura eu une réalité à l'époque de la modernisation des structures agricoles. Cette réalité économique, c'est la possibilité pour un seul agriculteur de nourrir plus de vingt personnes, alors qu'il n'était en mesure d'en approvisionner qu'à peine cinq au début du XX^e siècle. Ensuite, ces gains de productivité, engendrés par le déploiement du machinisme agricole, le recours aux intrants et la régulation des marchés, a lourdement contribué à la concrétisation de l'objectif défini par le Traité de Rome, savoir *l'autosuffisance alimentaire* des pays membres du Marché Commun. Enfin parce que la notion de modèle « productiviste » ne correspond pas à la réalité agricole, et singulièrement à celle de la France. La lecture d'une cartographie agricole de l'Europe montre en effet, encore aujourd'hui, l'extrême variété des modèles agricoles. En France, la production de lait ou d'agneau en zone de montagne est très différente de celles observées en zone de plaine. Il est donc réducteur de parler de modèle au singulier, alors que c'est la pluralité des modes de production qui domine et qui n'ont pas exercé la même pression ni les mêmes dégradations sur l'environnement.

L'ambition d'une transition agro-écologique pour l'agriculture s'inscrit dans un contexte où l'écologie occupe une place importante et même décisive dans le débat public. L'affirmation du souci environnemental, quand il n'est pas en réalité un discours sur l'imminence de la fin du monde, procède d'une identification d'un secteur, l'agriculture, dont les méthodes de production héritées des décisions prises après la Seconde Guerre Mondiale, ont occasionné de telles dégradations de la nature, qu'il est désormais impératif de le réformer, afin que les conditions de production soient en phase avec les objectifs définis par les gouvernements et avec les attentes des citoyens, l'Accord obtenu lors de la COP 21 en étant une illustration évidente. Objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de restauration de la qualité des sols, de diminution des pollutions des nappes phréatiques par un usage moins intensif

des intrants par les agriculteurs (engrais, pesticides, herbicides, et de tout autre produit phytosanitaire), de préservation de la biodiversité...

Une autre dimension s'est ajoutée à ces finalités et occupe une place de plus en plus importante dans l'espace public. Celle de la sécurité sanitaire des aliments que les consommateurs ingurgitent au quotidien. Les risques sanitaires, qu'ils soient imputables à la pratique de l'élevage intensif, ou à l'usage de produits chimiques, constituent une menace pour la santé publique. C'est pourquoi l'association alimentation et santé s'est imposée ces dernières années. De même, l'intérêt porté à la notion de distance parcourue par les produits agricoles et alimentaires est étroitement imbriquée à ce projet de constituer une agriculture plus verte, en phase avec la problématique générale de l'environnement. L'importation de fruits, de légumes, souvent hors saisons, de viande (bovine, de volaille comme le poulet, ou ovine) pour la restauration collective, est aujourd'hui stigmatisée, non seulement au regard des conditions de production dont les standards sont éloignés de ceux en vigueur dans l'Union européenne, mais aussi du fait de l'empreinte carbone que ces flux commerciaux occasionnent.

C'est pourquoi le consommateur exprime une demande se portant sur des produits issus de l'agriculture biologique. On sait en effet que, en moins d'une décennie, cette demande a conduit à une élévation des surfaces dédiées à l'agriculture biologique. En 2015, la surface agricole utile (SAU), dédiée au bio était de 1,3 million d'hectares. Elle est passée en 2018 à 2 millions d'hectares, soit 7,5% de la SAU totale française. 41 600 exploitations agricoles, soit plus de 9 % des exploitations totales réparties sur le territoire national, produisent des biens alimentaires certifiés biologiques (source Agence Bio). Du côté des producteurs, la prise de conscience qu'un changement est en cours est également réelle, suffisamment incitatif pour se convertir à l'agriculture biologique, processus financièrement aidé par la Commission européenne. Au regard du coût que représente l'usage des intrants, des répercussions sur la santé des agriculteurs, mais aussi en raison de prix à la production plus élevés pouvant garantir la pérennité des exploitations et donc la présence sur les territoires des agriculteurs, ces derniers ont opéré leur conversion. L'exemple de l'élevage laitier suffira à illustrer ce point. L'effondrement des prix des produits laitiers durant la crise laitière des années 2015-2017, à la suite de l'abrogation des quotas laitiers européens, a exercé un puissant effet incitatif sur les éleveurs pour qu'ils se convertissent en bio, les 1 000 litres étant rémunérés entre 460 et 490 €, alors que, au plus fort de la crise, le prix du lait conventionnel atteignait péniblement 270 €, pour se fixer aujourd'hui à quelque 340 €.

Plus généralement, le développement d'une agriculture bioéconomique constituerait le fondement même d'un nouveau paradigme productif pour ce secteur. Les matières organiques formant la biomasse sont d'ores et déjà exploitées économiquement par le truchement des biotechnologies, et débouchent sur la création de valeurs dont les retombées sur la croissance et l'environnement des sociétés sont en phase avec l'objectif d'une économie bas carbone. L'agriculture devient ainsi

un secteur producteur de biomasse, de molécules, destinées à être transformées par les bioraffineries [1].

2. L'exemple de la Hollande

Le moindre recours aux intrants transite chez les agriculteurs par des innovations technologiques qui leur permettent d'ajuster et d'économiser ainsi les doses de produits destinés à la protéger les plantes des maladies causées par des microorganismes ou par des ravageurs (mosaïque jaune de la courgette, fusariose du blé, crinivirus de la tomate...). À titre d'exemple, les investissements réalisés dans ces nouvelles technologies ont été massifs dans une agriculture comme celle des Pays-Bas, pour contenir les risques environnementaux qui ont été occasionnés par des années d'agriculture intensive [2]. Toute une logique institutionnelle s'est mise en place, réunissant des organisations professionnelles agricoles, les pouvoirs publics, le système bancaire et les organismes de recherche – on pense en particulier à la célèbre Université de Wageningen – pour déployer de nouvelles stratégies, et atteindre les objectifs économiques en phase avec les exigences climatiques. De ce point de vue, avec l'Université de Wageningen et son réseau de Start-Up, se sont constituées en véritable *Food Valley* – en référence à la *Silicon Valley* – de l'Union européenne.

Désormais, la Hollande se distingue par le fait que 80 % des terres cultivées le sont sous serre. Les productions sont assorties de régulateurs de climat automatisés, d'éclairages éco-énergétiques, avec dans certains cas, des processus de recyclages de chaleur par la voie géothermique, afin d'économiser les coûts de la consommation d'énergie. En découlent des cycles de croissance des productions raccourcis, permettant de produire davantage, comme le montrent l'exemple des cultures maraîchères et celui des salades en particulier. Dans le secteur de l'élevage, que ce soit en lait ou en viande porcine, le principe de l'économie circulaire tend à se généraliser, dans la perspective d'accéder à l'autonomie protéique, et ainsi de limiter le recours aux importations de soja en provenance du Brésil – soja OGM – ou des États-Unis. La maîtrise des coûts est aussi passée par une réduction drastique de l'usage des engrais. La consommation d'engrais, mesurée en kilogrammes par hectare de terre arable, a fortement diminué entre le début des années 2000 et 2017 (de 428 kilogrammes à 287).

Mais, dans la mesure où, même maîtrisée, la protection des cultures par la voie chimique peut menacer les écosystèmes, des agronomes indiquent que la protection des plantes doit passer par une pharmacopée naturelle qui rétablit les fonctions de l'écosystème (paillage, gestion de l'eau, biopesticides...). La mutation des pratiques agricoles n'est donc pas insurmontable, et doit être accompagnée par des dispositifs institutionnels facilitant cette transition agro-écologique.

3. L'impulsion européenne

Le tournant environnemental de la PAC a surgi au gré des réformes qui se sont succédé à partir de 1992 et s'articule au constat que l'UE est exposée à une multiplication des accidents climatiques (tempêtes, sécheresses, pluviométrie...). Les dispositifs de soutien publics ont été en effet révisés, amoindris, la Commission estimant que les agriculteurs devaient répondre de plus en plus aux signaux du marché (baisses des prix d'intervention en céréales, sucre, lait et viande bovine, découplage de la production des aides qui avait pour finalité de compenser ces baisses de prix de soutien, arrêt des subventions aux exportations, suppression des quotas), et accepter que ces aides soient conditionnées au respect de l'environnement (bonnes pratiques environnementales, bien-être animal, réduction des intrants...).

La réforme de la PAC pour la période 2021-2027, en cours d'élaboration, au passage retardée d'une part par les négociations sur le budget général de l'UE – elles-mêmes rendues difficiles par le BREXIT – et agricole en particulier, et, d'autre part, par la crise sanitaire, va accentuer cette prééminence de l'environnement dans les orientations de productions agricoles et donner une nouvelle impulsion à la transition agro-écologique, fondement d'un changement de paradigme productif en agriculture. Le *Green Deal*, porté par la Présidente de la Commission européenne, a pour ambition d'atteindre en 2050 une neutralité carbone et une baisse de 55 % des GES – une baisse supérieure aux 40 % fixés par la COP 21 – assortie d'une stratégie qualifiée de *Farm to Fork*, devant orienter l'agriculture européenne vers un système alimentaire juste, sain et respectueux de l'environnement. Le contenu du projet de la Commission est de rendre durable les systèmes alimentaires, et donc de développer l'agriculture de précision, l'agriculture biologique, l'agroécologie et l'agroforesterie.

La diminution progressive du budget dédié à la PAC depuis 1992 devrait connaître une étape supplémentaire pour la période 2021-2027 (en réalité, et en fonction de ce qui vient d'être rappelé, plutôt en 2023), et consacrer ainsi le renoncement de l'Europe à toute stratégie agricole au sens strict. Représentant encore 66 % du budget total de l'UE en 1992, les dépenses agricoles atteindraient 27 % en 2027, une baisse drastique permettant d'entrevoir une allocation plus optimale des moyens financiers et les engager dans la lutte contre le changement climatique. C'est dans ce cadre général que les aides versées aux agriculteurs seront conditionnées par l'évaluation de leurs résultats en matière d'environnement, de stockage du carbone dans le sol et de réductions des émissions de GES. Chaque État membre, au travers de *Plans stratégiques nationaux* (PSN), aura pour tâche de promouvoir des systèmes agricoles ayant de moins en moins recours aux pesticides chimiques, aux antibiotiques, afin de de contribuer à l'amélioration de la santé publique.

4. Une équation complexe voire insoluble

?

Les injonctions à transformer les conditions de la production agricole, formulées aussi bien par la sphère écologiste que par les consommateurs, et relayées par la Commission européenne, s'inscrivent dans une logique intellectuelle faisant de la lutte contre réchauffement climatique et l'épuisement des ressources naturelles l'une des grandes priorités du siècle. Elles débouchent sur une critique de la croissance « productiviste » qui a scandé le capitalisme depuis la révolution industrielle. Dans la mesure où le secteur agricole fut appelé durant la seconde moitié du siècle dernier à apporter sa contribution à la croissance fordiste d'après-guerre, et que cette dernière est aujourd'hui largement remise en cause, les appels à un changement de paradigme productif en agriculture sont cohérents.

La dynamique même de ce changement n'est toutefois pas aussi fluide qu'on le voudrait. Plusieurs facteurs participent en effet de phénomènes de blocages ou de retards dans l'acceptation sociale de la mutation. L'un de ces facteurs se situe dans la sociologie des acteurs, et met au jour un rapport de forces entre les partisans de cette ambition de construire une agriculture verte, et les acteurs du monde agricole qui évoluent désormais selon une position défensive, le souhait étant de prolonger, certes avec quelques aménagements, le modèle antérieur étroitement articulé à la PAC. Les premiers se sont dotés durant les années 1970 d'un capital scientifique robuste pour, d'une part, administrer la preuve que l'agriculture « productiviste » porte atteinte à l'environnement, et, d'autre part, pour s'approprier les méthodes de lobbying et travailler de l'intérieur la Commission européenne pour qu'elle inscrive l'environnement dans la PAC. Les agriculteurs quant à eux, héritiers du Traité de Rome, en nombre décroissant depuis les années 1970 (plus d'un million d'exploitations contre moins de 450 000 aujourd'hui), ne détiennent pas les leviers politiques idoines pour influencer les décisions à l'échelle européenne.

Il serait toutefois contre-productif de se limiter à cette vision binaire, tant les clivages sont nombreux au sein même de la profession agricole, au regard de la ligne de démarcation existante entre les anciens, arc-boutés sur une vision historique d'une PAC leur ayant permis d'occuper une position sociale élevée qu'ils voient remise en question aujourd'hui – cas des céréaliers, qui, selon le sociologue Gilles Laferté, se sont embourgeoisés –, et les modernes, soucieux d'accéder au statut d'entrepreneur, estimant être tournés vers les innovations technologiques et répondre aux enjeux environnementaux [3].

Un second facteur de blocage – ou de retardement – du basculement de l'agriculture dans un modèle agroécologique a trait au contexte économique et géopolitique actuel, bouleversant une ambition qui, au moment de l'implantation de la problématique environnementale, semblait aller de soi et susciter l'adhésion de bon nombre d'acteurs. La crise de

2007-2008 a constitué une puissante force de rappel pour remettre au centre du fonctionnement des sociétés la question alimentaire, après plusieurs décennies durant lesquelles l'immatériel et la technologie prévalaient. Outre les émeutes de la faim qui ont surgi dans une cinquantaine de pays, ce sont les stratégies de sécurisation des approvisionnements en produits agricoles et alimentaires qui se sont imposées à l'agenda géopolitique. Importations massives de produits agricoles et alimentaires par des pays pour lesquels les disponibilités en terres cultivables sont faibles, les ressources en eau insuffisantes, la démographie et l'urbanisation dynamiques, investissements dans le foncier agricole – plus connu sous le nom d'accapement des terres – réalisés par des pays comme la Chine, l'Arabie Saoudite, la Malaisie, la Grande-Bretagne... dans des régions d'Afrique, d'Amérique Latine, d'Asie, voire d'Europe [4]. La stratégie de sécurisation des approvisionnements des pays importateurs sous-tend alors l'impératif de la hausse des productions dans les pays exportateurs [5].

La crise actuelle, sanitaire et économique, exerce un effet amplificateur à l'épisode de 2008-2010. Dans plusieurs pays, le confinement a engendré des pertes de salaires, privé les enfants du repas quotidien dans les écoles, perturbé les circuits de commercialisation des produits agricoles et alimentaires. Au Chili, en Guinée, au Bangladesh, voire dans certaines régions françaises (en Seine Saint-Denis ou à Marseille), demain en Algérie, les conditions d'accès à l'alimentation sont devenues précaires, au point de jeter les populations dans la rue. D'autres pays restreignent leurs exportations afin de ne pas dépendre d'un marché mondial aux prix bien trop fluctuants et de garantir leur auto-alimentation (Russie et Kazakhstan pour le blé, Vietnam pour le riz).

Avec la crise, la sécurité alimentaire redevient un impératif stratégique et se télescope de ce fait avec l'impératif écologique. Concernant l'UE, dont la tendance à la baisse des productions se confirme d'année en année, cela induit deux réflexions : le recul de la production agricole européenne – programmé dans le plan de préservation de la biodiversité de la Commission – est porteur d'un amoindrissement de la diversité des sources d'approvisionnements à l'échelle mondiale ; cette dynamique suggère alors aux pays importateurs de se préparer à cultiver davantage d'hectares de terres à l'intérieur de leurs frontières, au détriment des forêts et donc de la biodiversité, avec une garantie d'efficacité agronomique et économique inscrite sur le long terme [6]. Un arbitrage devra s'effectuer entre plusieurs objectifs, entre plusieurs soutenabilités, en l'occurrence, soutenabilité (ou sécurité) alimentaire versus soutenabilité écologique.

Un autre facteur de blocage relève en réalité davantage de la contradiction dans laquelle évolue la Commission européenne. Instaurer un Green Deal et y intégrer le secteur agricole est certes une ambition répondant aux attentes des acteurs de l'écologie, négocier et signer des Accords de libre-échange bilatéraux incluant les produits agricoles en est une autre. Outre que les contingents à droits de douane réduits ou nuls accordés

aux pays signataires (Ukraine, Canada, Mexique, MERCOSUR, demain Australie et Nouvelle-Zélande), portent sur des productions qui ne correspondent pas en matière environnementale et sanitaire (bien-être animal, usages de farines animales, décontamination des carcasses de viande, mais aussi conditions de travail et salaires...) aux critères que l'UE a fixés pour justement mettre en conformité les productions des États membres avec les impératifs de la préservation du climat, l'ouverture du marché européen aux produits provenant des nations avec lesquelles ont été signés ces accords pourra porter un préjudice économique élevé à des exploitants agricoles et compromettre la dynamique économique des territoires. Or, les consommateurs, français notamment, sont en quête de proximité, non seulement pour leurs repas à domicile, mais aussi pour la restauration collective (écoles, maisons de retraite, hôpitaux...) [7]. L'épidémie de Covid-19 a d'ailleurs mis en relief ce souci de la proximité, à laquelle répondent favorablement les agriculteurs, en particulier sous l'angle des *Projets alimentaires territoriaux* (PAT), qui ont pour finalité de réduire les distances d'approvisionnement et de rapprocher les producteurs, les transformateurs et les consommateurs.

5. Bien commun, rivalités nationales et capitalisme

Faire contribuer l'agriculture à la préservation de la biodiversité, à la lutte contre le réchauffement climatique, participe de ce projet de faire de l'environnement un bien commun, et de garantir ainsi la pérennité de l'espèce humaine. Dit autrement, de la soustraire à une accumulation du capital calée selon les incitations du marché et qui n'a pas en elle-même de limites prédéfinies. La convergence des analyses économiques apparaît de ce point de vue saisissante [8]. La complexité du monde suggère toutefois de mobiliser la géopolitique et de l'articuler, en temps de crise, à l'économie.

Pour ce qui est de l'agriculture, entièrement convertie à l'agro-écologie ou se distinguant encore par un certain « productivisme », elle est, et restera longtemps, l'objet de rivalités et de convoitises entre des nations dont les ambitions ne sont plus encadrées, régulées par des institutions reconnues et légitimes (on pense en particulier à l'Organisation mondiale du commerce, dont le Directeur vient d'ailleurs de remettre sa démission). Elle est devenue un enjeu géostratégique d'envergure mondiale.

À bien y regarder, tous ces questionnements reposent en des termes nouveaux, la question du devenir de la paysannerie dans le capitalisme. Dans la crise actuelle, dans le processus de la transition vers un autre modèle agricole, n'est-ce pas une nouvelle étape de l'intégration de ce secteur au capitalisme qui est en cours, comme l'illustre notamment l'influence des industriels de la chimie verte dans l'affirmation de la bioéconomie ? Nécessitant des investissements massifs, la transition agroécologique ouvre la voie à des apports de capitaux extérieurs à l'exploitation agricole, dans un contexte de

réduction des soutiens publics européens. La fin de l'exploitation familiale redevient ainsi et aussi un enjeu de débat, plus de 150 ans après qu'il ait été initié par Marx et ses épigones [9].

Thierry Pouch est économiste, chercheur associé au Laboratoire REGARDS, Université de Reims Champagne Ardenne.
Courriel : thierry.pouch@apca.chambagri.fr

Notes

[1] Cf. J. Pahun, E. Fouilleux et B. Daviron (2018), « [De quoi la bioéconomie est-elle le nom ? Genèse d'un nouveau référentiel d'action publique](#) », *Natures Sciences Sociétés*, p. 1-14.

[2] Les agriculteurs néerlandais cherchent à élever ainsi leur productivité, gage d'efficacité économique de leurs exploitations, et afin d'honorer les prêts importants qu'ils ont contractés auprès des banques, et aussi pour supporter le coût du foncier agricole, le plus élevé de l'UE (en 2017, l'hectare de terre était aux Pays-Bas de près de 70 000 € en moyenne, contre 7 000 en France, source Eurostat).

[3] G. Laferté (2018), *L'embourgeoisement. Une enquête chez les céréaliers*, éditions Raisons d'agir.

[4] Cf. Th. Pouch (2018), « L'appropriation des terres agricoles, nouvelle étape de la mondialisation », *L'économie politique*, 78/2, p. 19-29.

[5] Cf. J.-M. Chaumet et Th. Pouch (2017), *La Chine au risque de la dépendance alimentaire*, Presses universitaires de Rennes, coll. « économie et société ».

[6] Cf. J.-C. Debar (2020), « [Covid-19, la sécurité alimentaire mondiale et la PAC](#) », *Le blog de la Fondation Farm*, 6 avril.

[7] La Commission d'évaluation des impacts environnementaux et sanitaires de l'Accord CETA, dite Commission Schubert, avait, dans son rapport remis en septembre 2017, alerté le gouvernement français des risques inhérents à l'Accord signé par l'UE avec le Canada, et avancé plusieurs recommandations.

[8] Lire notamment M. Aglietta (sous la direction) (2019), *Capitalisme. Le temps des ruptures*, éditions Odile Jacob.

[9] Cf. H. Cochet (2017), « Séparation capital/travail, flexibilité et rémunération des facteurs de production. La fin de l'exploitation familiale ? », *Economie rurale*, numéros 357-358, janvier-mars, p. 7-22. Voir également Th. Pouch (2020), « Quand les économistes traitaient de la question agraire. Retour sur un épisode français (1970-1980) », *Oeconomia, Méthodologie, Histoire, Philosophie*, 10 (1), p. 115-142.