

LE DÉVELOPPEMENT DES AGRICULTURES FACE A L'ACCROISSEMENT DES BESOINS LOCAUX DANS UN CONTEXTE DE MONDIALISATION.

par Michel **Petit**¹

Toute réflexion sur les enjeux et les perspectives de la recherche agronomique pour les pays en développement doit prendre en compte la diversité des agricultures dans ces pays. Et on sait que cette diversité est très grande, notamment quant aux rôles que l'agriculture joue dans la société. L'agriculture contribue toujours à la sécurité alimentaire des populations du pays considéré par sa production de denrées alimentaires. Mais dans l'ère de mondialisation que nous vivons, la production intérieure est de plus en plus concurrencée par les importations, ce qui remet en cause cette fonction et éventuellement aussi d'autres fonctions liées à la production et remplies par la ou les agriculture(s) nationale(s). Or dans les pays en développement, certaines de ces fonctions sont très importantes : l'agriculture est souvent la principale activité fournisseuse d'emploi à une main d'œuvre abondante et peu formée. Elle est aussi la première source de revenus dans les zones rurales où vivent encore actuellement la majorité des pauvres, même si la croissance du nombre de personnes pauvres dans les zones urbaines est souvent très rapide et ceci plus que dans les zones rurales. Faut-il alors protéger les agricultures peu productives des rigueurs des marchés internationaux, où par ailleurs les prix sont souvent très instables, contribuant donc à l'insécurité alimentaire dans les pays qui auraient sacrifié leurs agricultures face à la concurrence internationale ?

Ces questions, on le sait, soulèvent de vives controverses et des débats qui, hélas, ressemblent souvent à des dialogues de sourds. Les « protectionnistes », soulignent la nécessité de protéger les agricultures pauvres du fait des grandes disparités entre les productivités moyennes du travail dans les agricultures paysannes pauvres et dans les agricultures modernes, différences qui devraient inéluctablement conduire à l'élimination des agricultures les plus pauvres. Ces arguments semblent irréfutables à première vue. Mais les 'libéraux' ont beau jeu de souligner que les interventions publiques sur les marchés sont sources de distorsions et d'inefficacités entraînant d'immenses gaspillages de ressources surtout à long terme et qu'elles impliquent des coûts budgétaires, auxquels les États pauvres ne peuvent pas raisonnablement faire face, confrontés qu'ils sont à des besoins urgents de financements publics pour les infrastructures, la santé, l'éducation, etc. Ces propositions, on le voit, se situent sur des plans différents : les arguments des uns ne répondent pas vraiment à ceux des autres. Et, trop souvent, on a l'impression que les prises de position dans ce débat sont essentiellement d'ordre idéologique. Comment alors progresser dans la réflexion pour véritablement éclairer les enjeux de la recherche agronomique ? Il faut bien en effet savoir quels 'clients' cette recherche doit servir et quels sont les besoins de ces clients ? En particulier, quelle aide la recherche peut-elle apporter aux agricultures pauvres et marginalisées, utilisant des ressources peu productives ? On sait que répondre à cette question est toujours difficile. Si, en plus, ces agricultures sont condamnées par la mondialisation, est-il sage de consacrer une part importante des

¹ Membre de l'Académie d'Agriculture, ancien directeur du Groupe recherche et vulgarisation agricoles de la Banque mondiale, professeur à l'Institut national agronomique Paris-Grignon, 16, rue Claude-Bernard, 75231 Paris cedex 05

ressources, au demeurant très rares, de la recherche agronomique à la solution des problèmes souvent difficiles auxquels ces agricultures pauvres sont confrontées ?

Le premier but de cette communication est de tenter de dépasser les querelles idéologiques sur ces questions importantes, en les resituant dans le contexte du défi alimentaire mondial au cours des prochaines décennies et des stratégies à mettre en place pour y faire face. Dans cette perspective, il apparaît clairement que les agricultures pauvres ne peuvent pas être ignorées. Leurs besoins requièrent des politiques publiques fortes, allant bien au-delà des protections aux frontières, protections dont on verra qu'elles ne jouent pas nécessairement un rôle central. Développer ces points sera l'objet de la première partie de cette communication. Dans une deuxième partie, on examinera les implications de cette analyse pour les politiques nationales de développement agricole, en particulier les politiques de recherche agronomique. Enfin, on en tirera aussi quelques conséquences pour la recherche agronomique française pour le développement.

1. LE DÉFI ALIMENTAIRE MONDIAL

Assurer une alimentation suffisante à une population mondiale croissante au cours des prochaines décennies requerra une croissance soutenue de la production agricole dans le monde. Les experts s'accordent sur un taux de 2% environ au cours des cinquante prochaines années. Il ne s'agit là bien sûr que d'un ordre de grandeur ; entaché de beaucoup d'incertitudes car il dépend de plusieurs paramètres qui sont eux-mêmes incertains, surtout à une échéance de cinquante ans. Il convient donc de rappeler brièvement les hypothèses sur les quelles reposent ces estimations pour pouvoir en apprécier la robustesse et en tirer des conclusions sur la nature de l'effort à entreprendre.

1) Les travaux de projections

La littérature sur le sujet repose sur des modèles de projection qui nourrissent les réflexions prospectives. On admet généralement maintenant que les modèles de projection doivent porter sur des données nationales, qu'ils doivent tenir compte des substitutions possibles entre produits dans la production et dans la consommation ainsi que des échanges internationaux. Il en résulte que les modèles faisant référence aujourd'hui sont des modèles mondiaux, portant sur l'ensemble du secteur agricole mais sur la base d'une désagrégation par produits. Il s'agit donc de gros modèles. Seules des équipes conséquentes ayant accès à de lourdes bases de données peuvent entreprendre une telle tâche. De plus, une fois l'effort initial entrepris, il est efficace d'un point de vue économique de mettre régulièrement à jour les modèles, tâche qui reste cependant très lourde. Il n'est donc pas surprenant que de tels travaux de projection soient surtout réalisés dans des institutions internationales (FAO, Banque Mondiale et surtout IFPRI). Nous utiliserons ici sur les travaux de l'IFPRI qui font largement autorité.²

Partant d'une situation existante observée, en l'occurrence l'année 1997, le modèle est un ensemble d'équations estimant par pays :

- la croissance de la demande (fonction de la croissance de la population, de la croissance économique, des changements dans les habitudes alimentaires, etc.)

² Les dernières publications datent de 2001 mais le modèle sur lesquelles elles sont basées (modèle IMPACT) est régulièrement mis à jour et accessible sur demande. Les chiffres cités ici sont les résultats de calculs personnels faits à partir du scénario de base du modèle IMPACT pour l'année 2002, communiqué par M. Rosegrant, le leader de l'équipe de l'IFPRI réalisant ces travaux.

- la croissance de la production (fonction des surfaces cultivées et des rendements)
- le solde commercial entre importations et exportations

D'autres équations assurent la cohérence du modèle : par exemple la somme des quantités produites et importées est égale à la somme des quantités consommées et exportées. Enfin au niveau mondial, les soldes commerciaux positifs, ceux des pays exportateurs, équilibrent les soldes négatifs des importateurs par variation du prix mondial, qui est ainsi une variable endogène, c'est à dire déterminée par le modèle. Les crises de surproduction sont donc exclues dans le modèle. Celui-ci, on le voit sur cet exemple, est bien une représentation simplifiée de la réalité. Mais ceci est vrai pour tout modèle ; la seule question importante est de savoir s'il est utile. Or tel est bien le cas puisqu'il permet de porter un jugement critique sur le taux de 2% requis pour la croissance agricole mondiale au cours des cinquante prochaines années.

Tout d'abord les travaux de projection n'ont pas un horizon aussi éloigné. Les calculs montrent en effet que les résultats des projections au-delà de 25 à 30 ans sont très sensibles aux incertitudes des paramètres sur lesquels ils reposent (taux de croissance démographique ou de croissance économique par exemple.) Certes pour éclairer les choix en matière de politique de recherche il faut raisonner sur des horizons assez longs parce que les impacts des recherches sont souvent à long terme. Mais il faut alors être conscient de la fragilité des hypothèses que l'on fait et les travaux de projection sont très utiles pour cela. Il faut savoir que leur principal intérêt est d'ailleurs la comparaison de scénarios divers, correspondant par exemple à des hypothèses différentes sur l'orientation des politiques publiques, avec un scénario de base bâti sur des hypothèses plausibles ; le scénario de base n'étant pas présenté comme une prévision de l'avenir.

Cependant le scénario de base étant fondé sur des hypothèses plausibles, il permet aussi d'apprécier la vraisemblance du taux de 2% présenté ci-dessus comme nécessaire. En effet, ce scénario de base du modèle IMPACT de l'IFPRI porte sur la période 1997-2025, soit 28 ans, ce qui permet déjà d'apprécier les effets dans le temps de variations même relativement faibles de taux de croissance annuels moyens. En outre, il a le grand mérite d'être désagrégé par produits ou catégorie de produits. Il permet donc de différencier entre produits ayant des dynamiques différentes d'évolution de la demande. Ainsi, les taux de croissance moyens de la demande pour l'ensemble des pays en voie de développement sur une période de 28 ans sont-ils projetés à un niveau de 1,7% pour le blé et de 1,2% pour le riz tandis que pour la viande de poulet le taux projeté est de 3,7%, pour le lait de 3,3%, pour l'ensemble des huiles 2,8% et pour le manioc 2,2%. Une moyenne de 2% pour l'ensemble des produits agricoles destinés à l'alimentation humaine apparaît plausible à la lumière de ces résultats. Il faut toutefois signaler que les hypothèses du modèle de projection n'impliquent pas la satisfaction de tous les besoins alimentaires et l'élimination de la faim dans le monde. A cet égard, le modèle n'est pas normatif. Mais il fournit cependant une information intéressante sur les questions de répartition. En effet dans le scénario de base évoqué ici, le prix mondial estimé diminue en termes réels pour chacun des produits agricoles, ce qui est manifestement favorable pour les pauvres, y compris dans les zones rurales où les plus pauvres sont le plus souvent acheteurs nets de nourriture. Autrement dit le taux de 2% communément retenu par les experts n'implique malheureusement pas une élimination de la faim dans le monde. On sait d'ailleurs que celle-ci impliquerait des mesures de correction des inégalités de revenus bien plus que l'accroissement du volume total de la production.

2) Quelles stratégies pour relever ce défi?

Un taux de croissance annuel de 2% correspond à un triplement en 55 ans. Le défi que cette nécessité représente est considérable. En effet, tout d'abord, la croissance de la production agricole doit pour l'essentiel être réalisée dans les pays pauvres. L'idée que les pays riches pourraient

assurer cette tâche doit être abandonnée. Un accroissement massif des volumes d'aide alimentaire ne serait politiquement possible ni au nord ni au sud. Quant à un accroissement massif des importations de produits agricoles par les pays en développement, il impliquerait des besoins de financement tels que ces pays ne pourraient y faire face que par une forte croissance économique. Or on touche là une contradiction fondamentale : il ne peut y avoir de forte croissance économique dans les pays les plus pauvres sans une forte croissance agricole, puisqu'une proportion importante de la population active (souvent plus de 50%) est employée en agriculture. Aussi souhaitable qu'il soit, le transfert de main d'œuvre de l'agriculture vers les autres secteurs économiques, ne pourra pas être assez rapide pour assurer un emploi rémunérateur aux familles rurales et urbaines pauvres, et donc un revenu leur permettant d'acheter la nourriture dont elles auront besoin, au-delà de leur production propre pour ceux d'entre eux qui sont agriculteurs. Un scénario viable et vertueux de croissance et de développement, fondé sur l'accroissement des importations agricoles et alimentaires, est donc exclu.

Il faudra par conséquent compter surtout sur l'accroissement de la production intérieure. Le niveau des performances passées en matière de croissance globale de la production agricole dans les pays en développement, supérieure à 2% par an depuis plusieurs décennies, peut être source d'optimisme à cet égard. Cependant cette croissance n'a été possible que grâce à la combinaison de trois facteurs : une croissance modérée des surfaces cultivées, une forte expansion de l'irrigation et la croissance des rendements par hectare. Pour les cinquante prochaines années, on ne pourra guère compter sur les deux premières sources de croissance : la mise en cultures de nouvelles surfaces en quantités importantes sera freinée par des contraintes économiques et environnementales très difficiles à surmonter. Quant au développement de l'irrigation, il sera freiné par la nécessité dans de nombreux pays de transférer vers des usages non-agricoles des volumes importants d'eau consacrés actuellement aux usages agricoles.³ Il ne reste donc que la croissance des rendements. Mais il faut être bien conscient que les approches, de nature essentiellement agronomique, qui ont permis les progrès de rendement au cours des cinquante dernières années ne pourront suffire à l'avenir. Elles ont conduit dans les pays riches et souvent dans les pays du sud à des pratiques qui ne sont pas durables car trop consommatrices d'énergie, trop polluantes et trop gourmandes en intrants chimiques divers. Ces conséquences négatives ont fondé un procès général de ce que l'on appelle le 'productivisme' en agriculture, mot qui désigne la recherche des progrès de productivité de la terre et du travail avant tout, sans égard suffisant pour les conséquences sociales et environnementales négatives des pratiques mises en oeuvre. On touche là à ce que les économistes appellent des 'externalités', qui requièrent la mise en place de politiques publiques appropriées. La discussion de ces politiques sera maintenant l'objet de la deuxième partie de cette communication.

2. QUELLES POLITIQUES PUBLIQUES ?

La principale responsabilité pour assurer le développement des diverses agricultures des pays en développement, notamment pour les plus pauvres d'entre elles, devra être assumée par les gouvernements de ces pays. La communauté internationale, en particulier les autres gouvernements et les organisations internationales, a un rôle important à jouer mais qui ne peut que se situer en complément, en soutien, du rôle des gouvernements nationaux. Par ailleurs, les situations nationales

³ Une source paradoxale d'optimisme en la matière est le fait que dans de nombreux pays l'agriculture irriguée gaspille beaucoup d'eau, ce qui laisse une marge de manœuvre importante, et que l'on sait ce qu'il faudrait faire pour améliorer la situation (PETIT, 2003)

étant très diverses, chaque pays doit adapter son action et ses politiques à sa situation spécifique, ce qui veut dire que les politiques publiques devront être très diverses. Tout discours général risque alors d'être faux ou au moins de ne pas être pertinent. Néanmoins, quelques principes généraux, allant tout de même au-delà de simples prises de positions idéologiques, peuvent être formulés ici. On examinera successivement les implications de ce qui précède pour politiques publiques nationales puis pour le débat sur le « nécessaire protectionnisme » des pays en développement dans le domaine agricole et enfin pour le rôle de la communauté internationale.

1) Les politiques nationales

Depuis plus de dix ans, le consensus international sur ce qu'il convient de faire pour promouvoir le développement agricole et rural dans les pays en voie de développement s'est affirmé avec de plus en plus de force. Il a été manifesté notamment au sommet mondial de l'alimentation en 1996 et à la réunion « sommet mondial de l'alimentation plus cinq » tenue en juin 2002 à Rome. Certes, beaucoup ne voient dans les déclarations finales de ces grandes réunions internationales qu'un catalogue de vœux pieux et de promesses molles qui ne seront même pas tenues. Ainsi, on sait déjà que l'engagement pris en 1996, pourtant jugé bien modeste à l'époque, de réduire de moitié en 25 ans le nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde, ne sera pas tenu. Mais, ces déclarations ont une autre vertu : elles expriment un consensus international sur ce qu'il conviendrait de faire. Autrement dit, si le consensus est réel, le problème principal ne concerne plus le savoir, mais beaucoup plus le vouloir et le pouvoir. Qu'en est-il du développement agricole ? Ayant moi-même dirigé la rédaction d'une stratégie sectorielle pour l'agriculture et le développement rural à la Banque Mondiale en 1993, stratégie qui fut la première d'une série de documents de la même nature rédigés par la Banque Mondiale et par la plupart des autres agences de développement au cours des années qui suivirent, je suis convaincu qu'il y a effectivement un consensus international fort sur l'essentiel du contenu de ce que doivent être les politiques publiques en la matière. Un seul chapitre fait exception, celui du niveau souhaitable de la protection aux frontières et plus généralement celui des mérites de la libéralisation des échanges internationaux de produits agricoles. Les différents chapitres du consensus seront passés brièvement en revue ici avant de discuter la question qui fait débat, celle du caractère plus ou moins souhaitable de la libéralisation des échanges.

Le point le plus important porte probablement sur le montant et le choix des *dépenses publiques*. Le rôle de l'Etat dans le développement des infrastructures publiques et l'importance de ces infrastructures pour le développement agricole sont unanimement reconnus. Mais les ressources fiscales des pays en développement sont très limitées, alors que les besoins sont immenses. Le sous-équipement en infrastructures est donc la norme habituelle, à la quelle tout un chacun tend malheureusement à se résigner trop facilement. Il en est souvent de même pour les services publics dans les domaines de l'éducation et de la santé. Par suite, les débats publics sur la répartition des dépenses publiques sont souvent ternes, alors qu'il y aurait pourtant beaucoup à dire pour dénoncer les dépenses excessives sur d'autres chapitres (défense, sécurité, dépenses de prestige etc.)

La recherche agronomique est l'un des secteurs fréquemment mal traités dans l'établissement du budget de l'Etat. Les nombreux travaux économétriques montrant une très grande rentabilité des dépenses de recherche sont tellement nombreux et convergents que l'on peut considérer qu'ils démontrent, malgré leurs limites évidentes, que la plupart des gouvernements investissent insuffisamment dans ce secteur⁴. Mais au-delà de ces aspects financiers, d'autres réformes profondes sont souvent nécessaires dans les politiques de recherche pour l'agriculture.

⁴ Bruce Gardner a récemment fait une très bonne revue de cette littérature, de sa portée et de ses limites pour le compte de la 'méta-évaluation' du GCRAI faite par le département Evaluation de la Banque Mondiale: Gardner B. *Global Public Goods from the CGIAR : Impact Assessment*, Thematic Working Paper, OED-World Bank, *The CGIAR at 31* :

La recherche est en effet appelée à jouer un rôle stratégique face au défi alimentaire mondial. Le défi à relever n'est pas simple car il faut à la fois fournir une alimentation à bon marché à ceux qui sont des acheteurs nets de nourriture et assurer un revenu aussi élevé que possible à ceux qui tirent l'essentiel de leurs revenus, en argent et en nature, de l'exercice d'une activité agricole dans les zones défavorisées et qui ont intérêt à ce que les prix agricoles soient aussi élevés que possible. La première catégorie est la plus nombreuse, elle inclut les résidents urbains, y compris les plus pauvres d'entre eux, mais aussi les plus pauvres parmi les ruraux qui sont le plus souvent acheteurs nets de nourriture et, à ce titre, bénéficiaires de prix agricoles bas, point essentiel qui semble avoir échappé à beaucoup de nos collègues français ! Mais il est vrai que de nombreux agriculteurs travaillent dans des conditions difficiles et auraient au contraire intérêt à ce que les prix agricoles soient élevés. C'est bien leurs situations que les défenseurs du protectionnisme mettent en avant. Cette question du protectionnisme sera discutée ci-dessous. Pour ce qui concerne la recherche agronomique, le défi est de trouver des solutions techniques permettant d'accroître la productivité du travail dans des situations agricoles difficiles, ce qui n'est jamais simple !.

On a dit ci-dessus que les approches passées ne sont plus appropriées pour les cinquante prochaines années parce qu'elles ont conduit à des pratiques qui ne sont pas durables, car trop consommatrices d'énergie, trop polluantes et trop gourmandes en intrants chimiques divers. Ceci implique que la recherche agronomique, partout dans le monde, fait face à des défis scientifiques importants. Trop souvent, « le niveau écologique reste délaissé à un moment où les applications de cette discipline au monde agronomique et à la gestion des systèmes et des ressources naturelles explosent (émergence de l'agroécologie, de l'ingénierie des systèmes écologiques, des dispositifs de terrain adaptés à ces études). L'apport des sciences sociales n'est pas assez intégré. Malgré les affichages l'interdisciplinarité reste à construire.... L'étude intégrée des agrosystèmes reste encore largement à faire et les solutions techniques à trouver. » (A. Pavé) Ces critiques, qui font l'objet d'un vaste consensus⁵, s'appliquent peu ou prou à l'ensemble des institutions de recherche agronomique dans le monde.

La direction générale de ce qu'il faut faire pour dépasser ces limites est pourtant claire : la recherche agronomique doit s'ouvrir davantage aux disciplines biologiques (biologie moléculaire, biologie intégrative, dépasser le modèle de la boîte noire où l'on s'intéresse seulement aux 'intrants' et aux produits sans s'intéresser aux mécanismes internes). La recherche agronomique doit s'ouvrir plus particulièrement à l'écologie et à la modélisation des systèmes complexes ; elle doit développer les pratiques pluridisciplinaires, voire transdisciplinaires, pour utiliser la terminologie très pertinente ici de Piaget, et engager des recherches sur les systèmes d'acteurs avec lesquels elle travaille pour transformer les agricultures. Mais il faut bien convenir que ces prescriptions sont plus faciles à formuler qu'à mettre en œuvre. Elles appellent des partenariats nouveaux ou élargis plus approfondis et plus réels, que ce que l'on rencontre le plus souvent sur le terrain.

Les défis scientifiques et organisationnels qui viennent d'être évoqués sont particulièrement aigus dans de nombreux systèmes nationaux de recherche agronomique (SNRA) des pays du sud. Dans bien des cas, particulièrement en Afrique, les dysfonctionnements institutionnels graves sont

An Independent Meta-Evaluation of the Consultative Group on International Agricultural Research, Washington, May 2003.)

⁵ Pour l'essentiel on retrouvait déjà les mêmes critiques dans la revue Strong du GCRAI Voir : CGIAR , *The International Partnership for Food Security and Sustainable Agriculture* , Third System Review, 1998. Par ailleurs, le consensus international sur la nécessité et l'urgence d'élargir le champ des disciplines mobilisées par la recherche agronomique est à la base du projet d'évaluation internationale des sciences agronomiques pour le développement que propose Robert Watson, selon le mode de travail du Groupe intergouvernemental d'experts sur le changement climatique qu'il a présidé. Dans cette entreprise il a le soutien de plusieurs organisations internationales (Banque Mondiale, PNUD, FAO etc.) et divers gouvernements dont la France. (Pour plus de détails, voir : www.agassessment.org)

la règle plutôt que l'exception : les installations et les équipements sont mal entretenus, ou pas du tout. Les salaires sont versés avec retard, l'approvisionnement en 'consommables' est problématique et les frais de mission sont difficiles à se faire rembourser. Il n'est pas surprenant alors que la productivité des chercheurs soit faible, que les besoins des agriculteurs ne soient pas entendus et que la liaison avec la formation laisse beaucoup à désirer. Porter remède à ces dysfonctionnements doit être au cœur de toute politique de recherche. Il y faut beaucoup de volonté politique et de constance de la part des pouvoirs publics. Heureusement, certains exemples, ceux du Brésil, de l'Inde et de l'Égypte notamment, montrent que lorsque ces conditions sont réunies, les progrès peuvent être spectaculaires.

En outre, il ne serait pas raisonnable que tous les SNRA, ceux des très gros pays, comme l'Inde, la Chine ou le Brésil par exemple, et ceux des plus petits, adoptent la même stratégie. Tous n'ont pas les mêmes capacités. Les questions du dimensionnement optimal de chaque système national, de l'éventail de disciplines à couvrir et des partenariats à développer dans des coopérations bilatérales, régionales et internationales se posent. Pourtant de nombreux pays, petits et moyens, ont beaucoup de mal à y faire face, y compris même à formuler les questions de ce type.

Les *politiques économiques*, en particulier celles qui influencent les termes de l'échange pour les agriculteurs sont aussi très importantes. Rares sont les exemples de développement agricole réussi lorsque les incitations économiques auxquelles les agriculteurs faisaient face étaient très défavorables. Or on sait que, contrairement aux pays développés qui le plus souvent soutiennent leurs agricultures, les pays en développement tendent à 'l'exploiter'. Le mot exploité, mis ici entre guillemets, doit être précisé. Ce que l'on peut définir avec rigueur, en termes conceptuels, c'est une comparaison entre les incitations auxquelles les agriculteurs sont confrontés dans une situation donnée et ce qu'elles seraient en l'absence d'interventions de la puissance publique sur les marchés. On peut dire qu'il y a exploitation si les termes des échanges agricoles sont détériorés par rapport à ce qu'ils seraient sans intervention de la puissance publique et de soutien dans le cas inverse. Pratiquement, porter un tel jugement global est souvent difficile du fait des nombreuses interrelations entre les marchés dans une économie nationale. Ainsi, on a pu montrer (Valdes et al.) que les principales causes de 'l'exploitation' des agriculteurs dans les pays en voie de développement sont la surévaluation du taux de change et la protection des industries, alors que dans de nombreux pays les exportations de produits agricoles sont soumises à une taxation. Dans de telles situations, qui une fois de plus sont très fréquentes, les politiques proprement sectorielles d'intervention sur les marchés agricoles ne jouent qu'un rôle second. Pourtant, le débat dans notre pays, sur la protection agricole nécessaire par exemple, trop souvent ne s'intéresse qu'à elles.

2) Le débat international sur le « nécessaire protectionnisme » agricole des pays en développement

Ayant souligné que les politiques sectorielles ne jouent souvent qu'un rôle second, celui-ci ne doit pas cependant être ignoré. Quel danger la concurrence internationale représente-t-elle donc pour la production agricole intérieure ? Pour répondre à cette question, il faut commencer par préciser les ordres de grandeur de quelques variables-clés. En effet, la pression de la concurrence internationale est souvent présentée comme irrésistible, risquant de conduire à la ruine des agricultures pauvres, un tel scénario impliquant une augmentation massive des importations et, par là-même, un accroissement de la dépendance alimentaire. On constate effectivement que pour certains pays la part de la consommation totale couverte par la production intérieure, ce que l'on appelle le coefficient d'autosuffisance, est devenue très faible. Tel est le cas par exemple de l'Algérie, où ce taux pour les céréales a oscillé autour de 25% au cours des années récentes, les céréales jouant dans ce pays comme dans beaucoup d'autres un rôle emblématique dans les débats sur cette question. Qu'en est-il de façon plus générale ?

Constate-t-on une augmentation massive des importations des pays les plus pauvres ? Quelles perspectives peut-on tracer pour l'avenir ? Avant d'examiner les faits, il faut souligner d'abord

qu'une augmentation des importations ne serait pas nécessairement une catastrophe. Ainsi, peut-on remarquer que, parmi les pays méditerranéens, Malte, le Liban et le Portugal sont ceux qui, outre l'Algérie, ont les coefficients d'autosuffisance les plus faibles pour les céréales, respectivement 5,8%, 11,3% et 33,9%. En 2001 Ces exemples très divers illustrent que cet indicateur d'autosuffisance alimentaire n'est pas univoque. On devine bien en effet que pour ces trois pays, importer des quantités importantes de céréales, ce qui dénote certes un degré fort de dépendance alimentaire, n'est peut-être pas nécessairement une catastrophe mais reflète au contraire un comportement tout à fait rationnel. Il faut d'ailleurs souligner que, même dans les pays pauvres, les importations, sont dans l'intérêt direct, au moins à court terme, des plus pauvres parce qu'elles contribuent toujours à faire baisser plus ou moins les prix intérieurs. Ceci est même vrai dans les zones rurales où les plus pauvres sont le plus souvent acheteurs nets de produits agricoles ou alimentaires. Il est vrai qu'à long terme, la situation est moins claire. Il se peut que la baisse des prix induite par les importations décourage la production intérieure et entraîne une hausse des prix à plus long terme. Cet exemple illustre la complexité des questions en jeu. Et cette complexité invite à l'humilité intellectuelle et à observer, *sur la base des tendances passées* dans un premier temps, dans quelle mesure le danger d'une augmentation massive des importations semble avéré.

Pour éclairer cette question dans le cadre de cette communication, on ne peut faire appel qu'à quelques indicateurs synthétiques, choisis aussi judicieusement que possible, bien sûr ! Trois produits, ou catégories de produits, ont été retenus ici : les céréales, dont le blé, les cultures oléagineuses et la viande de volaille. Les premières sont emblématiques dans tous les débats relatifs aux échanges internationaux de produits agricoles, du fait de leur importance à la fois dans ces échanges et dans les consommations des catégories les plus pauvres dans de nombreux pays. Les huiles végétales sont importantes du fait de la forte élasticité-revenu de la demande par les plus pauvres. Enfin, la viande de volaille bénéficie aussi d'une forte dynamique de la demande lorsque les revenus s'accroissent, le modèle de production dominant est largement uniformisé dans le monde et il implique une grosse utilisation de céréales.

Pour cerner d'abord les ordres de grandeur, considérons les augmentations de production dans les pays en développement et dans les pays développés⁶. On voit dans le tableau 1, ci-dessous, que la croissance de la production de céréales au cours des quatre dernières décennies a été beaucoup plus rapide dans les pays en développement que dans les pays développés, 2,9% contre 1,6% en moyenne par an. On voit aussi d'ailleurs que la différence est encore plus importante pour le blé que pour l'ensemble des céréales. Globalement, les pays en développement ont donc augmenté leurs productions de céréales à un taux rapide ; la production intérieure n'a donc pas été balayée par des importations massives, même si celles-ci ont augmenté encore plus rapidement (4,5% par an) que la production. Qu'en est-il des pays les plus pauvres ? La catégorie des pays dits « pauvres et en déficit alimentaire » (*Low Income Food Deficit Countries –LIFDC*), proposée et utilisée par la FAO, est intéressante à cet égard. On voit dans la dernière colonne du tableau que la production y a augmenté aussi rapidement que dans l'ensemble des pays en développement (3,0% et 2,9% respectivement). Les importations de céréales se sont accrues à un taux plus faible que dans l'ensemble des pays en développement (3,5% contre 4,5%^o) et dans ces pays les plus pauvres le rapport Importations/Production intérieure n'est que de 0,10 en 2000, suggérant, pour l'ensemble de ces pays, une faible dépendance vis-à-vis des approvisionnements extérieurs pour cette catégorie importante de produits agricoles que sont les céréales.

⁶ Une telle terminologie n'est pas entièrement satisfaisante ; nous l'utilisons cependant car elle suffit pour notre propos et, surtout, c'est celle qui est utilisée dans la base de données statistiques de la FAO sur lesquels nous avons calculé les indicateurs présentés ici.

Pour les cultures oléagineuses, la dynamique de la demande dans les pays en développement est nettement plus forte que pour les céréales. On voit que la croissance de la production intérieure est du même ordre de grandeur que pour les céréales (2,9% et 2,5% pour les LIFDC) mais les importations augmentent beaucoup plus vite (7,4% et 7,9% respectivement). Toutefois, même pour les pays les plus vulnérables (LIFDC), la dépendance vis-à-vis des approvisionnements extérieurs reste relativement faible (le rapport Importation/Production intérieure était de 0,13 en 2000).

Les dynamiques sont encore plus fortes pour la viande de volaille, tant pour ce qui concerne la production que les importations ; pour ces dernières, les taux de croissance annuels sont très élevés (13,5% pour l'ensemble des pays en développement et 14,7% pour les plus pauvres). Malgré ces taux de croissance spectaculaires –sur 38 ans, un taux de croissance annuel de 14,7% correspond à une multiplication par plus de 180- la dépendance des approvisionnements extérieurs reste relativement faible (rapport Importation/Production intérieure égal à 0,13 en 2000 pour les LIFDC). Bien sûr, si ces tendances se poursuivaient au même rythme, la dépendance vis-à-vis des importations augmenterait de façon très significative. Cela impliquerait-il pour autant une élimination de la production intérieure et une augmentation préoccupante de l'insécurité alimentaire, en particulier pour les plus pauvres dans les pays en développement ? Sur le premier point, les taux de croissance de la production, supérieurs à 7% par an en moyenne dans les pays en développement, y compris dans les LIFDC, paraissent tout à fait rassurants. Quant au sort des catégories sociales les plus pauvres, il est clair qu'il est meilleur pour elle en économie ouverte, permettant une forte croissance des importations, qui réduit le prix intérieur. Cette conclusion positive pourrait être remise en cause si les approvisionnements sur le marché international étaient risqués. Ce risque ne semble cependant pas être très élevé dans le cas d'espèce de la viande de volaille.

Tableau 1: Taux de croissance annuels de quelques variables-clés : 1962-2000

Produits	Paramètres	Pays développés	Pays en développement	Pays pauvres déficitaires en nourriture (LIFDC)
<u>BLÉ :</u>	Tx croiss. production.	1,6%	3,8%	4,6%
<u>TOUTES CÉRÉALES</u>	Tx croiss. production	1,5%	2,9%	3,0%
	Tx croiss. Importations		4,5%	3,5%
	Importations/ Production			0,10 (en 2000)
<u>OLÉAGINEUX</u>	Tx croiss. production	3,1%	2,9%	2,5%
	Tx croiss. Importations		7,4%	7,9%
	Importations/ Production			0,13 (en 2000)
<u>VIANDE DE VOLAILLE</u>	Tx croiss. production	3,7%	7,4%	7,1%
	Tx croiss. Importations		13,5%	14,7%
	Importations/ Production			0,13 (en 2000)

Source : Calculs personnels sur les données de FAOSTAT.

Note : Les taux de croissance moyens annuels ont été calculés en comparant simplement les deux bornes de l'intervalle pour lequel les données statistiques sont disponibles (1961-2001), en faisant une moyenne sur trois ans à chaque borne

Les travaux de projection permettent d'apporter un éclairage complémentaire pour apprécier les risques de ce type. On a vu que le scénario de base du modèle IMPACT, utilisé par l'IFPRI pour ses travaux de projection, était bâti sur des hypothèses plausibles. Sans être une prévision de l'avenir, ce scénario a le gros avantage de refléter le jeu des interactions entre de nombreuses variables et de fournir un ordre de grandeur des principales variables à l'échéance de 2025, ce qu'une analyse en termes purement qualitatifs ne pourrait pas donner. Compte tenu des variables disponibles, nous avons donc calculé le rapport Importations nettes/ Production tel que projeté dans le scénario de base du modèle IMPACT, pour trois catégories de produits proches de celles analysées ci-dessus : le blé, car la catégorie toutes céréales n'existe pas dans le modèle, les huiles et non les plantes oléagineuses, pour les mêmes raisons, et la viande de volaille. Le modèle ne donnant que les soldes des échanges internationaux, nous avons utilisé les importations nettes des exportations et non les importations totales. Il en résulte que cet indicateur n'est pas très riche d'information lorsqu'on le calcule pour l'ensemble des pays en développement. En effet, par exemple le rapport est de 0,036 pour les huiles parce que des pays comme le Brésil, la Malaisie et l'Indonésie exportent beaucoup d'huile de soja et de palme, ce qui occulte une éventuelle dépendance forte vis-à-vis des importations d'huiles pour d'autres pays. Comme le modèle ne donne pas de résultats agrégés pour la catégorie des LIFDC, quelques informations intéressantes peuvent être retirées de l'examen de la situation projetée pour certains groupes géographiques. Ainsi, pour les huiles on constate que le ratio Importations nettes/Production est projeté à la valeur de 1,81 en 2025 pour l'ensemble des pays d'Afrique du nord et du Moyen Orient, ce qui est très élevé, mais seulement 0,33 pour les pays d'Afrique au sud du Sahara et 0,30 pour les pays du sous-continent indien. Pour le blé, ce ratio est de 0,25 pour l'ensemble des pays en développement, mais de 2,78 pour les pays d'Afrique au sud du Sahara et de 0,73 pour les pays d'Afrique du nord et du Moyen Orient, Egypte et Turquie –deux pays gros producteurs-exclus. Pour la viande de volaille ce ratio est faible pour tous les groupes de pays, atteignant la valeur la plus élevée (0,25) pour le même groupe (Afrique du nord et Moyen-Orient).

Tableau 2 : Rapport Importations nettes/Production
(Valeurs projetées en 2025)

	PVD	SSA	SASIA	WANA
Blé	0,25	2,78	0,15	0,73(excl Eg&Turkey)
Huiles	0,04	0,33	0,30	1,81
Viande volaille	0,05	0,11	0,05	0,24

Source : Calculs à partir des résultats du modèle IMPACT

Ces résultats indiquent bien un accroissement, parfois très élevé, de la dépendance vis-à-vis des importations pour le blé et pour les huiles. Toutefois les valeurs les plus élevées données ci-dessus correspondent à des situations particulières : par exemple le blé est peu cultivé en Afrique au sud du Sahara, la croissance projetée des importations reflète l'effet de l'urbanisation dans des grandes villes situées près du littoral où l'accès au marché mondial est relativement facile. Mais elle n'implique pas une réduction de la production intérieure et une élimination de la petite

paysannerie ; on remarque d'ailleurs qu'un doublement de la production intérieure est projeté d'ici 2025. De même les pays d'Afrique du nord et du Moyen-Orient, autres que l'Égypte et la Turquie, ne produisent pas beaucoup de blé pour des raisons agronomiques, les croissances démographique et économique projetées expliquent un fort accroissement de la demande et donc des importations, mais aussi de la production intérieure qui est projetée être de 56% pendant la même période.

Bien sûr, raisonner à un niveau aussi agrégé que celui de l'ensemble des pays en développement, ou même à celui de l'ensemble des pays pauvres en déficit alimentaire, ne peut pas être totalement convaincant. De tels regroupements rassemblent des situations très diverses, cette restriction étant cependant beaucoup moins grave au niveau des LIFDC qu'à celui de l'ensemble des pays en développement. On vu sur l'analyse des résultats de projections par grands groupes géographiques de pays situés dans des conditions relativement similaires permettait de nuancer les jugements fondés sur des indicateurs agrégés. En outre, il est clair que l'on peut trouver de nombreux exemples individuels de pays en situation très précaire quant à leurs possibilités d'assurer la sécurité alimentaire au niveau national, et encore plus au niveau des familles appartenant aux catégories sociales les plus vulnérables. Mais même dans les situations les plus difficiles, assurer la protection aux frontières des agricultures les plus pauvres, qui de fait sont peu engagés dans les échanges marchands, n'est probablement pas la question prioritaire dans le choix des politiques publiques. Les politiques évoquées ci-dessus de choix des dépenses publiques, d'infrastructure, de recherche, de formation, de politique macroéconomique sont probablement beaucoup plus importantes pour le développement agricole et sa contribution à la lutte contre la pauvreté.

3) Implications pour la communauté internationale

La discussion qui précède remettant en cause la nécessité absolue pour les pays en développement de protéger leurs agricultures n'implique pas, en revanche, l'adoption d'une position libérale doctrinale. Les conditions bien particulières des marchés mondiaux doivent être prises en compte ; et ceci doit être fait cas par cas en tenant compte des conditions singulières des marchés pour les produits intéressant le pays en question et la place de ce pays sur ces marchés. A cet égard les interventions des pays développés sur les marchés internationaux des produits agricoles jouent souvent un rôle déterminant et très dommageable pour les agricultures des pays en développement. Les négociations internationales à l'OMC, en particulier actuellement les négociations du Doha Round, sont largement focalisées sur cette question. Ses enjeux sont très importants ; ils constituent un domaine crucial dans lequel la communauté internationale a une responsabilité importante pour le « développement des agricultures...dans un contexte de mondialisation. » Elles sortent cependant du cadre de cette communication. En revanche dans une session consacrée aux « Enjeux et perspectives de la recherche agronomique pour les pays en développement », on doit souligner le rôle essentiel que la communauté internationale peut, et donc doit, jouer dans le domaine de la recherche agronomique pour le développement.

L'ampleur du défi alimentaire mondial discutée ci-dessus est telle que la communauté internationale ne peut pas s'en désintéresser et laisser les pays en développement, notamment les plus pauvres d'entre eux, régler seuls les problèmes. La recherche agronomique pour le développement est appelée à jouer un rôle crucial en la matière alors que les capacités de RAD sont très inégalement réparties dans le monde. Le fait qu'il existe un système international, comme le GCRAI, ayant fait ses preuves, malgré des limites évidentes, doit donc être considéré comme une opportunité dont il convient de tirer partie. De la même façon les capacités de RAD disponibles dans les pays riches, en France tout particulièrement, doivent être mobilisées. Démanteler ces capacités alors que la tâche à accomplir est immense serait irresponsable à l'échelle de l'humanité. Mais il est bien sûr tout aussi essentiel que les capacités existantes soient mobilisées de la façon la plus efficace possible.

La situation actuelle des relations entre la France et le GCRAI, par exemple, ne paraît pas satisfaisante. En effet, l'engagement français dans le GCRAI apparaît trop faible et fragmenté pour pouvoir être efficace. Faut-il l'accroître ou au contraire faut-il se retirer complètement du GCRAI ? Avant de répondre à ces questions, il faut répéter que l'idée d'abandonner ou de réduire fortement l'effort français de RAD ne paraît pas judicieuse à un moment où la communauté internationale, notamment celle des pays les plus riches, vient de réaffirmer à plusieurs reprises sa détermination à enrayer la baisse des budgets consacrés à l'Aide Publique au Développement (Conférence de Monterrey), à se mobiliser pour promouvoir un développement durable pour toute la planète (Sommet de Johannesburg) et à soutenir l'effort international de recherche agronomique pour le développement, notamment par son soutien au GCRAI (Sommet du G8 à Evian et à Sea Island). Dans ces enceintes internationales, les représentants de la France au niveau le plus élevé se sont exprimés avec force sur la nécessité d'actions concertées dans un cadre international et ont pris des engagements fermes, qu'il serait coûteux au plan diplomatique de ne pas tenir.

Pour les mêmes raisons un retrait total du GCRAI et un repli sur des collaborations bilatérales exclusives ne paraît pas approprié. La justification de ce point de vue va au-delà des engagements proclamés par la France. Nos discussions avec les responsables de systèmes nationaux de recherche dans les pays du sud montrent en effet que si beaucoup d'entre eux apprécient l'effort français et sont favorables à des coopérations bilatérales renforcées, ils ne veulent pas retomber dans les travers de relations post-coloniales. Ils ne veulent pas d'un face-à-face exclusif avec les Français. En Afrique, les collaborations porteuses d'espoir qui se mettent en place depuis quelques années, tant dans le domaine de la recherche agronomique avec les fora régionaux et sous-régionaux que dans celui du développement économique avec le NEPAD par exemple, associent pays anglophones et pays francophones. Nos partenaires traditionnels des SNRA francophones veulent que par notre effort nous contribuions à élever la qualité de leurs institutions afin d'être mieux à même de participer aux efforts régionaux et internationaux et d'être mieux intégrés dans la communauté scientifique internationale. Ainsi, le meilleur moyen de servir des objectifs diplomatiques au service du maintien de relations bilatérales privilégiées avec nos anciennes colonies, avec les pays francophones et au-delà avec de nombreux autres pays, paraît être, pour ce qui concerne la RAD, de se doter des moyens d'influencer le débat international et la concertation entre les principaux acteurs. En outre l'expérience montre que les collaborations bilatérales en matière de recherche, qui exigent pour être efficaces de travailler dans la durée, sont particulièrement vulnérables aux vicissitudes des relations politiques, comme l'a illustré récemment le cas de la Côte d'Ivoire.

Enfin, une stratégie de collaboration européenne qui viserait à créer un système différent du GCRAI et lui faisant concurrence serait vouée à l'échec. Les responsables français ont joué un rôle important dans la création de l'Initiative Européenne de Recherche Agronomique pour le Développement (EIARD selon le sigle anglais). Celle-ci a eu le grand mérite de favoriser la concertation entre bailleurs de fonds européens, qui s'efforcent ainsi de s'exprimer de façon coordonnée, sinon d'une seule voix, dans les enceintes du GCRAI. Elle a aussi permis aux services de la Commission d'élaborer une stratégie en matière de RAD (disponible sur le site web de la Commission Européenne) et de la faire soutenir par les pays membres au sein du Conseil Européen. Malgré les différences de points de vue entre pays membres, dont certains sont des supporteurs inconditionnels du GCRAI, les Européens, qui au total fournissent près de la moitié du budget, ont pu exercer une influence collective notable et constituer le cœur de l'alliance soutenant le processus de réforme actuel. Proposer aujourd'hui une stratégie alternative, qui apparaîtrait hostile au GCRAI, ne recueillerait probablement aucun soutien et serait même suicidaire pour l'influence française au sein du groupe européen.

La seule option raisonnable est donc de s'engager résolument dans des collaborations plus approfondies et plus efficaces avec les CIRAs. Cette option présente en outre des avantages certains. Les CIRAs, pris dans leur ensemble, sont en effet détenteurs des plus importantes collections de ressources génétiques pour les plantes cultivées dont ils s'occupent. Ces collections sont plutôt bien entretenues. Elles ont fait l'objet d'une convention spécifique avec la FAO, pour être maintenues comme patrimoine commun de l'humanité et elles font aussi l'objet d'un article spécifique du Traité international relatif aux ressources phyto-génétiques, traité qui est entré en vigueur le 30 juin dernier après qu'un nombre suffisant de pays signataires l'aient officiellement ratifié. Tout ceci veut dire que le libre accès aux ressources génétiques détenues par les CIRAs est acquis pour tous les signataires du Traité, y compris donc la France. Cependant, il ne fait aucun doute que si notre pays veut avoir un poids dans la gestion de ces ressources, d'importance potentiellement vitale⁷, il doit être perçu comme un membre actif de la communauté internationale, ce qui veut dire dans le cas présent assurer une présence active au sein de GCRAI. Pour cela, compte tenu de la mauvaise situation actuelle, il faut d'abord s'engager davantage dans le GCRAI lui-même.

⁷ Lorsqu'un nouvel agent pathogène affectant une culture fait son apparition, la sélection de variétés résistantes ou tolérantes est bien souvent la seule option viable. Et pour produire de telles variétés, il faut pouvoir introduire dans les variétés cultivées des gènes de résistance ou de tolérance. Les collections existantes, si elles sont bien répertoriées et documentées, sont les meilleures sources de tels gènes. Par exemple, il y a quelques années les variétés de blé cultivées au Pakistan, où cette céréale occupe une place prépondérante dans l'alimentation notamment des populations les plus pauvres, étaient très susceptibles à l'apparition de nouvelles rouilles qui causaient de graves dommages. Manifestement la recherche agronomique nationale, négligée par quelques gouvernements successifs, n'avait pas été assez vigilante. Heureusement que, face à la crise, la communauté internationale, notamment les chercheurs pakistanais et le CIMMYT, ont pu se mobiliser rapidement et introduire dans les variétés diffusées auprès des agriculteurs les gènes appropriés, disponibles dans le matériel amélioré continuellement entretenu par le CIMMYT. Remarquons à ce propos que cette fonction de maintenance du potentiel génétique est une activité de recherche peu spectaculaire mais néanmoins indispensable, que seuls les Centres internationaux dédiés à l'amélioration des plantes, comme le CIMMYT, sont à même d'assurer.