

LES ENJEUX DE LA MONDIALISATION DANS LE DOMAINE AGRICOLE VUS DEPUIS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

MICHEL GRIFFON*

La mondialisation est un phénomène qui touche, aujourd'hui, de multiples aspects de la vie économique et financière, de l'activité sociale et culturelle, et de l'évolution écologique et environnementale. L'agriculture, qui possède toutes ces dimensions, est, dès lors, un secteur fortement concerné par la mondialisation, tant dans les pays en développement que dans les pays industriels. En effet, sur le plan économique tout d'abord, l'agriculture constitue la base du secteur alimentaire et reste dans beaucoup de pays la première source d'emploi. Elle pourrait, par ailleurs, avec les biocarburants, devenir une base importante de production énergétique. Sur le plan social et culturel ensuite, l'agriculture reste le principal support des tissus ruraux et de la mémoire collective profonde des sociétés. Au plan environnemental, enfin, l'agriculture constitue le premier utilisateur de la biosphère, induisant des modifications importantes du couvert végétal, du

régime des eaux, du climat, et de la diversité biologique. L'agriculture, conçue comme l'ensemble des activités spécifiquement agricoles, mais intégrant aussi l'horticulture, l'arboriculture, la foresterie et l'élevage, est donc une activité que l'on qualifie de multifonctionnelle. Elle est donc, aujourd'hui et surtout à long terme, l'objet d'enjeux nombreux et variés. On peut les regrouper en quatre principaux domaines : l'enjeu alimentaire ; l'enjeu du développement économique et social ainsi que de la pauvreté ; l'enjeu des négociations commerciales internationales ; et, enfin, l'enjeu écologique et environnemental.

LES ENJEUX ALIMENTAIRES DU FUTUR

L'agriculture fournit, aujourd'hui, la base des aliments pour 6 milliards de personnes. Mais parmi celles-ci, 800 millions vivent dans les pays en

* Conseiller du directeur général du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement.

développement sont sous-alimentées, et près de 2 milliards sont victimes de carences nutritionnelles pouvant avoir, à terme, des effets de santé très négatifs. Dans ces 800 millions, les trois quarts sont des producteurs agricoles ; ils n'arrivent pas à vivre de manière satisfaisante de leur propre activité productive. Ils ne peuvent, donc, contribuer à la production des surplus alimentaires qui sont nécessaires pour alimenter la population non agricole. Cette situation est inquiétante, car le nombre des sous-alimentés ne diminue que très lentement, alors que la planète va devoir accueillir 3 milliards de personnes supplémentaires dans les cinquante années qui viennent. Ces populations nouvelles se trouveront presque toutes dans les pays en développement. L'enjeu principal des agricultures se situe, donc, dans ces pays : il faut avant tout réduire rapidement la sous-alimentation d'aujourd'hui et assurer les bases d'une alimentation suffisante pour les deux générations à venir.

Cette question est récurrente. Elle oppose optimistes et pessimistes. Pour certains, les sociétés et les écosystèmes de la planète pourront supporter un effort productif important sans dommages trop graves, comme cela a d'ailleurs été le cas durant les trente dernières années pendant lesquelles la population et la production alimentaire mondiales ont déjà doublé. Pour d'autres, rien ne dit que l'effort productif actuel pourra durer et que l'avenir ne devrait être qu'une simple et heureuse répétition des tendances du passé. Pour éclairer cette controverse permanente, il convient de rappeler quelques dimensions du problème.

Tout d'abord, la demande alimen-

taire est plus que proportionnelle à l'accroissement de la population car, d'une part, plus les revenus augmentent (ce qui est une hypothèse espérée) et, d'autre part, plus la proportion d'urbains augmente, et plus la population consomme de la viande ; or, la production de viande requiert des surfaces importantes (fourrages, céréales, protéines végétales) qui s'ajoutent à celles qui seront déjà nécessaires à l'alimentation humaine directe. Les besoins en surface et en rendements augmenteront plus que la population s'accroîtra. Prenant en compte ces paramètres ainsi que d'autres qui jouent sur les besoins, Philippe Collomb a calculé que pour nourrir correctement les populations à l'horizon 2050, il faudra multiplier la production agricole par 5 en Afrique, et la doubler en Asie et en Amérique latine¹. Ces besoins sont largement supérieurs aux capacités d'exportation des pays industriels. Par ailleurs, si les pays en développement devaient importer une grande partie de leurs besoins nouveaux, il leur faudrait les financer en augmentant très significativement leurs exportations. Cela serait-il possible dans tous les cas ? Tout porte plutôt à croire que les pays en développement chercheront à produire leur alimentation avant tout sur place. Mais cette performance, est-elle possible ?

Inévitablement, la réponse productive sera très différente selon les continents, et même selon les pays d'un même continent. Tout dépendra, en effet, des ressources disponibles. Certaines régions ont des surfaces utilisables pour l'agriculture qui sont encore abondantes (comme le Brésil) et d'autres peu (comme l'Inde) ; certains disposent

d'une grande quantité de main-d'œuvre sur place, d'autres non ; certains disposent des capitaux, des techniques, des institutions fonctionnelles pour promouvoir l'agriculture, d'autres pas. À très grands traits, on peut dire que l'Amérique latine bénéficie de capacités productives immenses, en raison de ses surfaces disponibles, des marges de progrès dont elle dispose, de ses ressources en capital et de ses capacités à entreprendre. L'Asie, en particulier l'Inde et la Chine, là où se situe la majorité des sous-alimentés, devra consentir des efforts très importants pour accroître ses rendements ; or, ceux-ci sont déjà élevés. C'est pour cette raison que la Chine poursuit de grands programmes de mise en valeur des terres par l'irrigation. Les pays de la Méditerranée, eux aussi, ont des disponibilités en eau très limitées et une production alimentaire insuffisante qui les rend définitivement tributaires des importations. L'Afrique, enfin, dispose des réserves de terre, mais, malheureusement, n'a pas encore acquis les techniques et les formes d'organisation qui sont nécessaires pour faire face aux besoins. Par ailleurs, de nombreux conflits politiques et militaires paralysent, quelquefois durablement, l'effort productif de certains pays. Aussi, au total, rien ne dit que les rendez-vous entre les besoins alimentaires et la production à l'horizon 2050 seront assurés sans difficulté.

L'ENJEU ÉCONOMIQUE : LA PAUVRETÉ

Dans beaucoup de pays en développement, l'agriculture reste avant tout

une activité de simple survie héritée de l'Histoire, et entretenant des relations encore ténues avec l'économie de marché. Ces économies agricoles locales sont durablement instables. En cas de production abondante, les surplus peuvent être commercialisés, et l'afflux de l'offre fait baisser les prix. À l'inverse, lorsque la récolte est faible, les prix sont meilleurs, mais les ventes risquent d'amputer les faibles réserves alimentaires. Le recours à l'usure est alors généralisé. Ces agricultures sont vulnérables aux chocs climatiques, aux maladies et aux ravages. Elles le sont aussi à tout autre aléa comme celui des prix internationaux (le cas récurrent du café, du cacao et du coton est bien connu), aux aléas des cours des monnaies, ou simplement aux maladies qui peuvent priver les familles de leur force de travail aux moments les plus cruciaux des travaux agricoles. Ces sociétés ne connaissent pas ou peu les marchés financiers ruraux (épargne, crédit) et les assurances. D'une manière plus générale, les marchés de produits agricoles et ceux des consommations intermédiaires nécessaires à l'agriculture (engrais, produits de traitement) fonctionnent mal. Cela tient beaucoup au faible pouvoir que des producteurs peuvent avoir sur la formation des prix : le plus souvent, leur offre est, en effet, atomisée, et leur information sur les prix et les marchés souvent totalement absente. Ainsi, en règle générale, les agricultures familiales sont maintenues dans une vulnérabilité permanente, une situation de prix bas et fluctuants, l'ensemble entretenant une incapacité chronique à investir pour entrer dans une dynamique d'accumulation économique.

Face à ces situations, il n'y a pas d'autre issue que l'appui de politiques publiques sécurisant les comportements économiques et accompagnant les initiatives. La période des « révolutions vertes » (de 1960 à 1980)² avait donné la possibilité d'avoir accès à des consommations intermédiaires subventionnées et à des crédits d'équipement bonifiés, ainsi qu'à des prix stabilisés, afin d'investir dans les nouvelles technologies : semences à haut rendement, engrais, protection phytosanitaire. Les politiques d'ajustement structurel (qui ont résulté des graves déséquilibres financiers des États) ont, en partie, annulé cette dynamique. En Afrique, les avantages que ces agricultures pouvaient tirer de l'ajustement structurel en matière de réduction de taxes et de compétitivité due aux dévaluations n'ont pas entraîné d'accroissement significatif de la production marchande.

Cette situation révèle une véritable « panne intellectuelle » dans la définition des politiques de développement. Les agricultures familiales ont très rarement, en elles-mêmes, les moyens d'entrer dans une dynamique de croissance et de développement ; or, paradoxalement, elles constituent en permanence la source de prélèvement principale pour alimenter le reste de l'économie en raison des bas prix aux producteurs, de la sélectivité du crédit au profit des autres secteurs, ou de la priorité donnée aux infrastructures et services publics dans les villes. En même temps, les pays qui conservent longtemps un important secteur d'agriculture de survie se privent des capacités de croissance que l'intégration de ces populations, dans l'économie nationale, pourrait entraîner. Un des grands

enjeux actuels est d'inventer, pour les pays en développement, des politiques agricoles pour faire face aux situations de post ajustement structurel.

LES ENJEUX COMMERCIAUX

Les agricultures les plus performantes, celles des pays industriels, ont longtemps cru qu'elles pourraient tirer profit des exportations de leurs matières premières agricoles, pour approvisionner la demande internationale. La compétition entre elles a alimenté des conflits, mais aussi des négociations dans le cadre du Gatt et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). À l'origine, après la Seconde Guerre mondiale et pendant la guerre froide, les États-Unis d'Amérique ont été les seuls à disposer d'une grande capacité d'exportation appuyée sur une politique de subventions. Cette capacité était mise au service d'une stratégie globale de contrôle des prix internationaux des principales matières premières agricoles et d'approvisionnement des pays se trouvant en situation alimentaire critique, et qui couraient, en période de guerre froide, des risques de déstabilisation politique. Avec le temps, la concurrence s'est avivée, d'une part, avec les exportations des grands pays producteurs de « grains » (blé, maïs, soja), tels l'Australie, le Canada, l'Argentine, le Brésil, qui disposaient d'avantages comparatifs, et, d'autre part, avec l'Europe qui déversait de plus en plus des excédents de production résultant de sa politique interne de prix subventionnés. Cette concurrence a débouché sur de véritables

conflits d'intérêts entre les États-Unis et l'Europe, puis entre pays subventionnant leurs exportations et pays ne les subventionnant pas. Ces antagonismes constituent, encore aujourd'hui, un des sujets-clés de la négociation commerciale qui se déroule dans le cadre de l'OMC. Mais d'autres antagonismes se sont révélés lors de ces négociations : pour la première fois, les pays en développement sont intervenus pleinement dans ce débat sur les marchés mondiaux agricoles, pour notifier leur opposition aux politiques des États-Unis et de l'Europe, grands pays industriels.

Les pays en développement attendent, d'abord, de cette négociation d'obtenir un meilleur accès aux marchés des pays industriels, et demandent donc que ceux-ci suppriment les dernières protections tarifaires. Des efforts ont déjà été faits par l'Europe. Mais cette attente vis-à-vis des pays industriels ne doit pas faire oublier qu'il persiste de nombreux obstacles tarifaires aux échanges entre les pays en développement eux-mêmes.

Ensuite, les pays en développement demandent la fin des subventions aux exportations agricoles consenties par les pays industriels. Le cas du coton est, à cet égard, emblématique. La contestation porte sur l'octroi récent par les États-Unis de nouvelles subventions à leurs producteurs du sud, celles-ci ayant fait baisser fortement les prix du marché mondial. En conséquence, les producteurs africains se sont vus privés de débouchés. Les 15 millions de personnes qui en vivent ont été contraints à des baisses de revenu très fortes, alors que leur coton est reconnu comme compétitif et de bonne qualité. Le

refus des États-Unis de réduire ses subventions semble avoir été le détonateur de l'échec de la négociation de Cancun.

Dans le même registre et concernant les « grandes cultures » ou « grains » (maïs, soja, blé), les pays en développement rejoignent les pays industriels exportateurs agricoles qui ne subventionnent pas les exportations (Argentine, Australie, Brésil...) pour s'insurger contre le fait que les subventions à l'exportation des États-Unis et de l'Europe pourraient baisser artificiellement les prix internationaux et contribuer, ainsi, à évincer des marchés ceux qui sont compétitifs.

Certains pays en développement considèrent aussi que ces mêmes subventions aboutissent à rendre certaines des exportations issues des pays industriels artificiellement compétitives sur leurs propres marchés intérieurs, ayant ainsi un effet d'éviction de la production de leurs propres producteurs. Cette situation est clairement observée en Afrique, par exemple en ce qui concerne des exportations d'excédents de viande européenne. Pour les céréales, sans être aussi brutal, ce mécanisme de concurrence existe aussi et contribue, sur une longue période, à limiter les perspectives de la production et de l'offre domestiques.

Par ailleurs, les pays en développement expriment leur inquiétude face aux normes de qualité à l'importation qui sont imposées par différents pays, en particulier les pays industriels ; ils considèrent, en effet, qu'il y a là des possibilités de développement d'un nouveau protectionnisme.

Pour être complet, il faut rappeler que beaucoup d'entre eux souffrent de la baisse tendancielle, ainsi que de la

volatilité des cours des grandes matières premières agricoles qu'ils exportent, comme le café et le cacao. La libéralisation des marchés internationaux et la lente évolution vers un pouvoir de marché quasi monopolistique acquis avec le temps par les firmes transnationales de la transformation, ainsi que par le secteur de la grande distribution, aboutissent, aujourd'hui, à mettre en péril des secteurs importants de la petite production familiale dans beaucoup de pays en développement.

Ainsi, le commerce agricole, dès lors qu'il constitue un blocage des négociations commerciales internationales, est-il devenu un enjeu politique clé des relations internationales. La tendance générale est à la libéralisation des échanges, et particulièrement à la disparition de toutes les subventions induisant des distorsions commerciales. C'est aussi devenu une revendication des pays en développement. Pourtant, pour l'Europe et les États-Unis, il est cependant important de conserver des subventions non distorsives. Elles sont, en effet, utiles pour d'autres raisons, en particulier pour le soutien aux revenus des agriculteurs, le maintien d'un tissu rural dans les sociétés très industrialisées, et la reconnaissance des services rendus par les producteurs en matière d'environnement qui ont un caractère de bien public.

Face à cette situation, la revendication de la suppression des subventions reste pourtant emblématique. Cependant, rien ne dit que la suppression de toutes les subventions à caractère distorsif entraînerait une réelle hausse des prix sur les marchés internationaux, et que cela bénéficierait pleinement aux pays en développement. Sur

ce point, les modèles économiques divergent, et la controverse est vive. Il est même certain que cette mesure, à elle seule, n'aura pas d'effet significatif sur la capacité d'un bon nombre de pays en développement en Afrique à accroître leur production pour faire face aux besoins futurs. La sécurité alimentaire demande, en effet, beaucoup plus de mesures que la seule suppression des subventions à l'exportation et des pics tarifaires ; elle requiert, avant tout, des politiques agricoles, comme il est dit plus haut. Comme beaucoup d'observateurs commencent à le dire, ce n'est pas de la seule libéralisation des marchés internationaux qu'il faut attendre des effets de réduction de la pauvreté dans l'agriculture.

LES ENJEUX ÉCOLOGIQUES ET ENVIRONNEMENTAUX

Les pays en développement devront accroître rapidement leur production alimentaire, mais il est aussi tout à fait possible qu'ils devront accroître leur production énergétique à partir de la biomasse. Les projections des besoins en énergie à long terme font, en effet, une place importante aux biocarburants. Dans cette perspective, la production agricole devrait s'accroître dans des proportions encore plus importantes que pour la seule satisfaction des besoins alimentaires. Pour faire face aux besoins, on considère habituellement que l'accroissement de la production se fera pour un tiers par l'extension des surfaces et pour deux tiers par l'augmentation des rendements, ceci à l'horizon 2020. À plus

long terme, face à la raréfaction croissante des nouvelles terres, on devrait plus encore faire appel à l'augmentation des rendements.

Dans le passé, lorsque les surfaces agricoles ont été étendues, cela s'est généralement fait au détriment de la forêt. La forêt indonésienne, la forêt du bassin du Congo, et surtout l'Amazonie, ont ainsi vu leur surface rapidement consommée par l'agriculture (souvent de très grandes exploitations) précédée généralement par l'exploitation forestière. Cette situation a abouti à des pertes de diversités biologiques (disparitions d'espèces), à des perturbations des systèmes climatiques locaux (apparitions de zones sèches et d'incendies) et à des pertes très rapides de fertilité des sols accompagnées d'érosion intense. Il y a donc là, potentiellement, une impasse.

Lorsque les rendements ont été accrus, cela s'est fait en ayant recours à des techniques « de forçage » des écosystèmes par les aménagements, par l'irrigation intense, par la mécanisation et les apports d'engrais et de produits de traitement chimiques, ce que l'on a qualifié de révolution verte. L'utilisation de ces techniques a, malheureusement, entraîné, dans de nombreux cas, des pollutions et des abus dans l'exploitation des ressources naturelles (eau, fertilité des sols). L'Inde du Nord, de ce point de vue, constitue un cas emblématique : dans les régions où la révolution verte a commencé il y a trois décennies, l'irrigation à partir des puits a entraîné une baisse très importante des nappes phréatiques et la formation de dépôts de sel stérilisant partiellement les sols, de telle sorte que les rendements plafonnent ou décroissent.

L'utilisation intensive des engrais et produits phytosanitaires pollue les eaux et atteint la pisciculture en aval. Dans la périphérie des grandes villes d'Asie, les niveaux de pollution dus à l'agriculture deviennent très importants. Ce fonctionnement d'une agriculture intensive en éléments chimiques n'est donc plus durable. Il y a, là aussi, une impasse. Un enjeu important est donc d'inventer des techniques de production qui n'atteignent pas l'environnement, qui permettent de gérer les ressources naturelles de manière durable, et assurent des niveaux de production suffisants.

Par ailleurs, il y a environ 3 milliards de ruraux, en particulier d'agriculteurs, qui utilisent quotidiennement la biosphère et dont l'activité va déterminer ce qu'une grande partie de l'écologie planétaire va devenir. Sous la pression des besoins de terre, le brûlis des forêts accentue l'effet de serre. L'extension des surfaces cultivées modifie les régimes d'écoulement des eaux de surface et de recharge des nappes phréatiques dans les réseaux hydrographiques. La colonisation des paysages par l'agriculture réduit le nombre des espèces végétales et animales et conduit à ce que l'on appelle déjà « la sixième extinction » des espèces de la planète. Bien que moins visible, il s'agit, là encore, d'une impasse potentielle. Il y a donc un enjeu capital à trouver les solutions techniques et économiques qui permettront à l'agriculture d'être durable, c'est-à-dire de ne pas se développer au détriment de l'environnement.

À travers la mondialisation, tous ces enjeux sont liés.

L'agriculture reste la première activité historique des sociétés et, dans les pays en développement, le secteur principal de subsistance. Faute de politiques adaptées, ces agricultures sont cantonnées dans la pauvreté économique et sociale, mais restent paradoxalement la source unique de redistribution économique vers les autres secteurs. Tant que cette conception de l'agriculture perdurera, la pauvreté agricole se perpétuera, la sécurité alimentaire à long terme ne sera pas assurée, il n'y aura pas d'autre alternative technico-économique que la continuation de l'exploitation non durable des écosystèmes ; les atteintes à la biosphère continueront, et les zones

rurales verront décliner leur activité économique et sociale au détriment de celle des grandes villes. Aussi, ces très grands enjeux ne doivent pas être masqués par ceux, plus immédiats, des négociations sur le commerce mondial. Les risques d'accroissement des inégalités et d'accentuation de la pauvreté, que la mondialisation pourrait entraîner si elle s'opère de manière incontrôlée, ne trouveront pas de solution par la seule négociation sur le commerce international. L'attention doit aussi être portée sur les politiques agricoles et les politiques de développement qui seront nécessaires dans ces pays qui s'appêtent à accueillir 3 milliards de personnes supplémentaires.

NOTES

1. Philippe Collomb, *Une voie étroite pour la sécurité alimentaire d'ici à 2050*, Economica-Fao, 1999.
2. Les révolutions vertes sont à la fois des technologies agricoles très productives fondées sur l'amélioration génétique et sur les apports massifs d'engrais, ainsi que sur des politiques agricoles en faveur de l'offre recourant, notamment, aux subventions.