- Amis -
Programme économie, politiques et marchés

Notes et documents Ecopol

n° 105

Les fonctions non marchandes de l'agriculture comme enjeu des négociations agricoles internationales pour les P.D.E.

Exposé pour la Conférence Internationale
"L'Agriculture au-delà du commerce"

Michel Griffon

février 2002

Jardin Tropical de Paris
Campus Mondialisation et Développement Durable
45 bis, avenue de la Belle Gabrielle – 94736 – Nogent/Marne Cedex
Tél. : 01 43 94 73 28 Fax : 01 43 94 73 11

février 2002

Les fonctions non marchandes de l'agriculture comme enjeu des négociations agricoles internationales pour les P.D.E.

Exposé pour la Conférence internationale
"L'Agriculture au-delà du Commerce"

Paris, Centre de Conférences Internationales
8 au 10 janvier 2002

Michel Griffon, Directeur Scientifique du CIRAD

L'objectif de cet exposé est d'argumenter pour que soient mieux pris en compte les intérêts des Pays en Développement (PED) dans les négociations commerciales.

Les arguments, en résumé, sont les suivants : la mondialisation fixe un rendez-vous historique unificateur à toutes les agricultures du monde, quelle que soit leur maturité technique et institutionnelle. Cela comporte des risques et des avantages (souvent controversés). Or, l'agriculture des PED n'est pas un secteur comme les autres. En effet, l'agriculture est multifonctionnelle et sa multifonctionnalité est très marquée. Elle peut avoir des effets très positifs ou très négatifs sur l'alimentation, l'environnement et les sociétés. Ces effets positifs ou négatifs dépendent, entre autres, de l'évolution de la négociation internationale.

L'agriculture - les agricultures - ont une histoire. Une histoire écologique, technique, économique et sociale.

Chaque village du monde a connu une histoire qui est celle de l'intégration dans des échelles d'espace de plus en plus grandes : la petite région - le pays -, ou la vallée, la région d'échange économique, l'espace économique national puis régional, et enfin aujourd'hui l'espace économique mondial. L'histoire de l'agriculture est couplée à l'histoire de l'élargissement des "économies-monde". Et aujourd'hui, nous sommes dans une phase d'accélération de la mondialisation de l'économie. Essayons d'éclairer l'évolution historique des agricultures sur longue période, car c'est par l'histoire que l'on peut comprendre :

- la diversité des situations actuelles des agricultures locales qui se rencontrent au grand rendez-vous de la mondialisation ;
- l'état "historique" de chacune (leur degré d'évolution et de maturité).

L'évolution des agricultures dépend principalement de trois grands "moteurs" : l'évolution de la population, l'Etat, et le marché.

D'abord, la démographie :
La population de chaque économie-monde s'est accrue et s'accroît toujours. L'agriculture doit donc accroître sa production en proportion pour faire face aux besoins divers des populations. Elle doit anticiper les pénuries par le stockage des biens ou le commerce et l'assurance. Elle doit s'adapter aux contraintes écologiques, économiques et sociales qu'elle rencontre dans sa trajectoire historique : par exemple, baisse de fertilité, pénurie d'eau (une indication de baisse du capital naturel), manque de main-d'œuvre par rapport aux besoins en travail, manque de terre pour chacun,... Il en résulte - c'est le cas pour toute agriculture - une succession de "crises de viabilité" : crises écologiques, crises d'accès à la terre et aux ressources, crises alimentaires... que chaque société a résolue l'une après l'autre par des techniques nouvelles, des organisations, des institutions et des politiques.

L'Etat est aussi un moteur important :
L'Etat (ou les gouvernements locaux) ponctionne presque toujours l'agriculture, impose les redevances, tributs, impôts en nature ou numéraire qui incitent à la production de surplus. Mais l'Etat peut aussi aider et subventionner l'agriculture s'il lui reconnaît un caractère d'utilité publique et s'il veut qu'elle dépasse ses "crises de viabilité". C'est plus rare.

Le marché et l'échange sont sans doute le moteur aujourd'hui le plus puissant :

Prises dans les économies de marché, les agricultures n'ont pas d'autre choix que d'améliorer leur productivité et leur compétitivité. Mais le marché est presque toujours défavorable aux producteurs agricoles.

Ces trois moteurs se relaient et agissent à des rythmes différents dans chaque agriculture. Mais ils sont liés : plus la population augmente, plus elle pèse sur les écosystèmes et leur viabilité, plus l'économie de marché se déploie et plus l'Etat est indispensable. D'où l'idée de gradient d'évolution et de maturation des situations depuis les sociétés à faible population, volume d'échange réduit et activité publique faible, jusqu'aux situations à population nombreuse et dense, marché et Etat développés et déployés.

Dans cette perspective, on peut considérer que chaque agriculture bénéficie d'abord d'un capital surtout naturel, mais aussi technologique et institutionnel, que ce capital se dégrade (à travers des crises) au cours de l'histoire au fur et à mesure que les écosystèmes sont sollicités. Pour combattre ces dégradations se constitue progressivement un capital technologique (connaissances accumulées et capital matériel) et ce capital s'accroît. De même, au fur et à mesure que les sociétés de complexifient et que l'économie de marché se déploie s'accroît le capital institutionnel : les règles de gestion du marché et les institutions de gestion du domaine public. Au total on peut penser que sur longue période les sociétés agricoles tendent d'abord à consommer le capital naturel initial ; puis par l'intensification par les intrants et la surexploitation du milieu les sociétés continuent à le détériorer ; puis enfin elles arrivent à le réhabiliter en utilisant plus intensivement des technologies appropriées, et une meilleure organisation du marché et des politiques publiques. Ainsi, l'évolution de l'ensemble du capital décrirait une courbe en U.

Mais dans certains cas, les sociétés agricoles ne se relèvent pas des crises qu'elles traversent, soit parce que le capital naturel est irréversiblement dégradé, soit parce que les techniques n'existent pas ou sont inaccessibles, soit parce qu'elles sont condamnées par le jeu de l'économie de marché ou des politiques publiques adverses.

Aujourd'hui, tous ces degrés d'évolution existent, depuis les agricultures de cueillette et de chasse, les agricultures à forte dégradation écologique, les agricultures en crise économique, et les agricultures hautement capitalisées pleinement insérées dans la compétition mondiale.

Par exemple :

- En Afrique : les sociétés de cueillette et chasse des forêts encore largement hors de l'économie de marché, l'agriculture familiale de survie du Sahel menacée au plan écologique et par la déprotection des céréales, l'agriculture de survie des anciennes réserves indigènes d'Afrique Australe, l'agriculture familiale d'exportation de café et de cacao menacée par les baisses des prix internationaux, les grandes entreprises d'exportation de plus en plus rachetées par des firmes internationales.

- En Amérique Latine : l'agriculture indigène des réserves, le minifundio familial et les "sans terre", les petites haciendas sensibles aux cours des produits d'exportation et les entreprises agricoles exportatrices partisanes d'un libre échange sans entrave.

- En Asie : l'agriculture de subsistance des minorités ethniques, la petite agriculture pluviale et irriguée de la Révolution Verte aujourd'hui en crise d'ajustement économique et faisant face à de graves problèmes écologiques, les grands estates exportateurs compétitifs.

- En Europe : les exploitations et entreprises familiales d'agriculture intensive souvent subventionnées, les grandes exploitations issues des agricultures collectives en phase d'ajustement.

- Aux USA, Canada, Australie,… : les grandes exploitations extensives et compétitives,…

La grande transformation en cours pour les agricultures des PED a plusieurs aspects :

- tout d'abord, depuis les années 1980, la disparition des dispositifs internes de stabilisation des prix et de subvention à l'agriculture, notamment les subventions destinées à promouvoir l'utilisation d'intrants ;
- la réduction des tarifs douaniers aux importations qui aboutit à la déprotection de la production nationale équivalente ;
- la normalisation internationale des produits qui oblige les pays exportateurs à s'adapter aux nouvelles normes des importateurs ;
- l'émergence de droits de propriété intellectuelle dans des domaines antérieurement libres de droits ou bien où l'accès aux technologies était facile, en particulier les semences.

On connaît très mal l'impact que cette grande transformation peut avoir. Il n'a pas été évalué de manière satisfaisante. Les décideurs font en général confiance au modèle théorique de l'intégration économique des marchés sans prendre la précaution d'en mesurer les effets négatifs, qu'il s'agisse d'effets de transition ou de dégâts irréversibles.

Le risque principal est un risque "systémique" : en changeant radicalement les règles économiques de l'agriculture, on peut modifier profondément les techniques de production et leurs effets sur les écosystèmes, et modifier certains fondements des sociétés. L'agriculture, en effet, est un secteur particulier : c'est le lieu de l'articulation principale entre les sociétés et la biosphère. Plus qu'ailleurs s'y posent des problèmes de viabilité, de soutenabilité, d'écologie et d'environnement. Toucher à l'agriculture, c'est en effet toucher par exemple à la biodiversité, au cycle du carbone, au paysage, au territoire, mais aussi à l'ensemble de l'économie rurale, au peuplement à long terme de l'espace, ainsi qu'aux cultures et aux traditions des sociétés.

Car l'agriculture a de multiples fonctions ; elle est multifonctionnelle.

Qu'est-ce que la multifonctionnalité ?

En termes économiques, l'agriculture se résume avant tout à une fonction de production de produits alimentaires et industriels.

Mais elle a aussi de nombreuses autres fonctions (au sens large du terme) qui sont jointes (indissociables) de la fonction de production :

- de sûreté des produits alimentaires ;
- écologiques et environnementales, positives ou négatives ;
- de structuration du paysage ;
- de structuration du territoire et du peuplement ;
- de sécurité et d'assurance en cas de chocs et pénuries (sécurité alimentaire, sécurité énergétique,…) ;
- d'emploi : appel, accueil, refuge, ou "exportation" de main-d'œuvre ;
- de maintien d'une activité d'échanges locaux ;
- de conservation d'une culture, de langages, de concepts,…

Dans tous les cas, les effets de ces fonctions peuvent être vus comme positifs ou négatifs : l'agriculture peut polluer comme elle peut concourir à la dépollution ; elle peut entraîner l'érosion comme elle peut la réduire, favoriser les crues ou les limiter,…

De plus, tous ces effets ont le plus souvent un caractère public, nuisance publique ou service d'intérêt public pour toute la société. Ainsi, l'agriculture (au sens large) associe intimement et indissociablement production privée et effet publics.

Explorons plus en détail certaines de ces fonctions, plus précisément, les effets de l'activité agricole :

- le défrichage et la "mise en valeur" agricole telle qu'elle est souvent pratiquée modifient les hydrosystèmes, modifient le climat local, modifient la diversité biologique (flore et faune), et accroissent les émissions de gaz à effet de serre (brûlis des forêts et friches) ;

- les ressources naturelles renouvelables des écosystèmes voient leurs cycles de renouvellement modifiés : l'eau ne circule plus de la même manière : partage entre eaux de ruissellement et eaux d'infiltration, entre eaux agricoles et eaux urbaines,… ; la fertilité minérale et organique change car il peut y avoir perte ou reconstitution du capital carbone des terres, pertes de minéraux par lessivage ou recyclage productif par les plantes ; la faune sauvage peut disparaître ou être conservée ; le pathosystème (l'ensemble des pathologies) peut être écologiquement déséquilibré ou fonctionnel pour utiliser la lutte biologique…

- les techniques peuvent être polluantes ou dépolluantes : le labour et les engrais provoquent des émissions de gaz à effet de serre, et le non labour facilite la séquestration du carbone ; les engrais, herbicides, insecticides, fongicides,… peuvent polluer les sols et les eaux, ou n'avoir qu'une faible influence.

- les aménagements (haies, barrages, routes, urbanisation,…) peuvent modifier les hydrosystèmes en entraînant de l'érosion et des crues, ou en les réduisant,…

- au total, l'ensemble des changements de l'agriculture peut modifier les paysages, leur image, la valeur qui y est attachée et ses effets touristiques, d'une manière agréable ou désagréable ; modifier les langues avec des risques de disparition de noms de lieux, de pratiques et de techniques, d'espèces et des vertus qui s'y attachent ; et modifier les usages, provoquant de nouveaux conflits, des contradictions entre droit nouveau et droit ancien, ou au contraire apaiser les situations de conflits en détendant la concurrence sur les ressources.

Le développement du marché modifie aussi beaucoup les situations :

- Les producteurs choisissent les productions plus en fonction du marché qu'en fonction des effets et fonctions à caractère public que cela entraîne.
- La spécialisation de la production modifie les écosystèmes et a des effets environnementaux souvent assez importants.
- L'intensification par les intrants a aussi des effets environnementaux souvent négatifs.
- L'économie locale qui combine un ensemble complexe d'échanges se simplifie et se spécialise en désertifiant les campagnes.
- L'économie locale devient alors plus vulnérable et plus sensible aux chocs externes.
- Les centres de décisions s'éloignent du domaine local et perdent leur influence sur les marchés.
- Le lien social local se distend.

Mais soyons clairs ; il ne s'agit pas d'être nostalgique de la ruralité vibrante des sociétés à dominante rurale d'autrefois, mais de mesurer ce que les évolutions de la population, du marché et de l'Etat dans l'agriculture entraînent de manière positive et négative pour l'ensemble de la société. Généralement, en effet, les gouvernements analysent mal ces évolutions et sont peu conscients des avantages et des risques liés à la grande transformation en cours et du rôle-clé que peut jouer l'agriculture dans le bilan général des avantages et des risques.

La période actuelle d'évolution de l'agriculture des PED est donc une période à risques écologiques et économiques. Il ne faut pas prendre le risque, par une libéralisation internationale trop rapide, de créer du désordre, des irréversibilités ou des conséquences coûteuses tant sur le plan écologique que économique et social. La perte de capital que cela entraînerait serait tôt ou tard à compenser.

Donnons quelques exemples :

Les marchés du cacao et du café fonctionnent depuis quelques années nettement au détriment des producteurs, entraînant des crises sociales importantes en Côte d'Ivoire, en Amérique centrale, au Vietnam et ailleurs. Cette situation n'est pas non plus satisfaisante pour les multinationales du secteur qui peuvent s'inquiéter de la pérennité de la production et de sa qualité ainsi que des attaques venant de la société civile qui seraient motivées par la paupérisation desdits planteurs. Il peut y avoir aussi des conséquences négatives pour l'environnement : défrichage des zones d'agroforêt dès lors qu'on arracherait des cacaoyers et caféiers, puis perte de diversité biologique, changement climatique local par généralisation de l'open-field,... Il n'est de l'intérêt de personne de laisser faire un marché mondial générateur de crise écologique, économique et sociale.

Autre exemple : la déprotection rapide des céréales dans les pays d'Afrique de l'Ouest est très risquée. Elle ne pourrait avoir à long terme des effets positifs que si l'économie des pays évoluait de manière telle que les exportations industrielles puissent équilibrer les importations alimentaires. Or, aucune perspective ne semble le promettre facilement. On peut craindre que ces économies ne pourront s'ajuster qu'en exportant leur main-d'œuvre. Qui l'accueillera ? Comment ?

Il est donc essentiel, pendant la période qui vient, qui verra pendant les 50 prochaines années s'accroître la population des PED de 3 milliards de personnes, d'éviter les effets de déstabilisation et de favoriser une croissance sans encombre.

Dès lors, dans les négociations internationales, la stabilité des "nexus population - agriculture - alimentation - écologie - environnement - ruralité" doit être prise en compte.

Pour cela il faudrait :

- que la déprotection soit très mesurée et très prudente ;
- apprivoiser les économies locales à l'ouverture économique à un rythme supportable, en fonction de leur degré de maturité technologique et institutionnelle, en privilégiant l'intégration régionale et à la condition que celle-ci ait des effets bénéfiques pour l'ensemble de la société ;
- définir de nouvelles formes de régulation régionales des marchés alimentaires afin de garantir les revenus des paysanneries ;
- définir de nouvelles formes de régulation internationales des marchés pour les grands produits agricoles, en liant les organisations de producteurs, les firmes et les consommateurs par des conventions ;
- aider les PED à s'adapter à la normalisation des produits importés par les pays du Nord par des financements venant de ces pays ;

- définir des clauses d'accès facilité aux licences dont l'usage est largement d'intérêt public et, en particulier, ayant des effets de lutte contre la pauvreté ;
- enfin, reconnaître l'importance des effets publics (donc non marchands) de l'agriculture à travers son caractère multifonctionnel ; ces effets publics justifiant des politiques publiques de précaution afin d'éviter que l'agriculture ait des effets négatifs, et justifiant aussi de l'aide publique internationale au titre de la promotion des biens publics globaux.

C'est à la fois l'intérêt des agriculteurs des PED, des PED eux-mêmes, ainsi que l'intérêt bien compris de la communauté internationale. Il n'y a aucune raison de prendre des risques à bousculer le cours de l'histoire en obligeant les économies agricoles des PED à avancer à marche forcée vers l'unification internationale des marchés d'autant que les grandes imperfections de ces marchés amènent à penser que beaucoup peuvent perdre dans cette transition précipitée. Le temps et la durée d'adaptation et la reconnaissance des choix de développement nationaux sont la clé des négociations à venir.