

CIEA 2002

**L'importance de la gestion des systèmes
de connaissances en matière d'agriculture**

**Gérard Viatte, Direction Agriculture, alimentation et pêcheries
OCDE, Paris, France**

Lundi, 19 août 2002

**23E COURS-SÉMINAIRE INTERNATIONAL D'ÉTUDES SUR LA FORMATION
PROFESSIONNELLE ET L'ENSEIGNEMENT EN AGRICULTURE**

Je suis très heureux de revenir à Grangeneuve à l'occasion de cet important séminaire international auquel je suis associé depuis de nombreuses années. Bien qu'ayant quitté mes fonctions à la tête de la Direction Agriculture, alimentation et pêcheries au sein de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) à la fin de l'année 2001, j'ai conservé des rapports très étroits avec l'œuvre de cette structure, de même qu'avec d'autres activités internationales, en particulier en ma qualité de Conseiller spécial auprès de la FAO tout au long des derniers mois. Ceci m'aura permis de renforcer mes liens avec les pays en développement, et de suivre les travaux préparatifs et les discussions qui ont émaillé le Sommet mondial de l'alimentation en juin 2002.

Fort de cette expérience, j'aimerais évoquer avec vous trois aspects liés à la gestion des systèmes de connaissances en matière d'agriculture, et qui s'avèrent d'une pertinence particulière au niveau international:

1. Les politiques en matière d'alimentation et d'agriculture deviennent de plus en plus complexes et tributaires d'autres dimensions économiques et sociales, impliquant de ce fait une approche intégrée, tant sur le plan national qu'international.
2. La formulation et la mise en place des politiques agricoles et alimentaires est devenue une affaire plus délicate, préoccupant désormais davantage différentes catégories de la société, d'où la nécessité de nouveaux processus de collaboration.
3. Afin de relever ce défi, le système des connaissances agricoles se doit de se soumettre à des ajustements en profondeur, à la fois en termes de substance et d'organisation.

I. Une approche intégrée des politiques de l'alimentation et de l'agriculture

L'évolution de la politique agricole au cours des dix à vingt dernières années peut être caractérisée par deux constantes majeures:

- En premier lieu, on reconnaît largement, dans tous les groupes de pays, que l'agriculture n'est pas là uniquement pour fournir de la nourriture, bien que cette entreprise demeure l'un de ses objectifs fondamentaux, mais elle doit aussi répondre à divers autres besoins s'exprimant au niveau de la société;
- Deuxième point, les politiques agricoles sont de plus en plus déterminées, ou à tout le moins influencées, par des décisions internationales, comme le montre d'ailleurs l'intégration régionale ou encore les négociations de l'OMC sur à l'échelle planétaire.

Le premier aspect de ce développement s'est exprimé dans de nombreux pays à travers le concept de la «multifonctionnalité», lequel a d'ailleurs figuré durant des années comme l'un des critères fondamentaux de la politique agricole helvétique, comme vous aurez souvent l'occasion de l'entendre durant votre séjour en Suisse. Cet objectif s'est du reste avéré être un concept clef dans des pays tels que la Norvège, le Japon, la Corée, etc. Plus récemment, il est également devenu un élément déterminant de la réforme de la Politique agricole commune au sein de l'Union européenne, perçu comme un aspect essentiel du «Modèle agricole européen». Les pays en développement accordent eux aussi une attention de plus en plus marquée aux différents rôles de l'agriculture – rôles inspirant justement le titre d'un

projet en gestation à la FAO, dans lequel je suis personnellement impliqué à l'heure actuelle. Même dans les pays préoccupés par le concept de la multifonctionnalité, voire opposés à celui-ci, comme les Etats-Unis où les membres du «Groupe de Cairns», les rôles de l'agriculture autres que la production alimentaire en elle-même - on pensera ici par exemple aux aspects écologiques – jouent un rôle important dans les débats et l'élaboration des politiques.

Eu égard à la multifonctionnalité, les enjeux principaux consistent à définir le concept aussi clairement que possible, et à assurer que les implications qui en découlent sur le plan politique s'avèrent à la fois efficaces et pertinentes.

Il est hors de doute que l'agriculture joue un rôle très important, compte tenu des objectifs majeurs de la société actuelle tels que l'environnement, la protection du paysage et du patrimoine culturel, ou encore l'équilibre entre zones rurales et zones urbaines. Dans les pays en développement, la possibilité de voir l'agriculture opposer un «tampon» aux chocs économiques extérieurs peut aussi s'avérer vitale (par exemple en Asie du Sud-Est durant la crise économique, ou encore en Egypte lors de la crise du Golfe). Assurer la sécurité alimentaire est un objectif politique primordial, en particulier dans les pays en développement, tant à l'échelle nationale qu'au niveau des ménages. On pourrait bien entendu argumenter que la sécurité alimentaire est directement liée à la production de nourriture, et qu'elle n'est pas en elle-même un élément «multifonctionnel». Mais force est de constater qu'elle a des effets indirects, par exemple avec des conséquences positives sur la santé et la capacité d'apprentissage, deux aspects qui font assurément partie de la problématique de la «multifonctionnalité».

La question qui doit être posée est de savoir si ces fonctions «non alimentaires» de l'agriculture sont effectivement un «produit dérivé» de la production agricole, ou si ces autres biens et services pourraient être générés par le biais d'autres activités économiques. Dans un deuxième temps, il s'agit d'établir si ces autres produits et services peuvent être fournis à travers les mécanismes du marché (un bon exemple à ce propos serait le tourisme, non seulement dans les pays industrialisés, mais également dans les pays en développement), ou s'ils font plutôt partie de la catégorie des «biens publics», justifiant de ce fait une intervention gouvernementale. Dans le dernier cas, on se demandera alors quel type de mesures pourrait être le plus efficace pour soutenir la fourniture des biens publics – dans la plupart des cas, des mesures «ciblées», par exemple dans le domaine de la politique environnementale ou rurale, s'avèrent davantage susceptibles d'atteindre cet objectif que des mesures d'aide générale liées à des produits donnés. Le tout a des implications très importantes en matière de politique, en particulier dans le contexte des négociations internationales: Si le concept de multifonctionnalité est utilisé afin de développer des mesures ciblées, découplées de la production et n'entraînant aucune distorsion du marché, il sera bien mieux accepté par tous les pays, y compris les pays exportateurs. En revanche, s'il est utilisé afin de justifier le maintien de politiques d'aide à la production ou de protectionnisme aux frontières, il continuera à susciter une forte opposition des pays exportateurs du fait qu'il va à l'encontre de l'engagement général consistant à libéraliser le commerce agricole.

Voilà qui nous conduit à la seconde caractéristique des tendances récentes, en l'occurrence l'«internationalisation» des politiques agricoles, qui s'inscrivent dans les processus globaux de mondialisation de l'économie internationale. Avant que le volet de l'agriculture ne fasse partie intégrante de l'accord du GATT conclu en 1994 à Marrakech à la fin de l'Uruguay Round, le secteur agricole se trouvait largement exclu du processus général de libéralisation du commerce. L'accord de Marrakech a introduit pour la première fois certaines règles pour l'accès au marché, la concurrence (subsidés aux exportations) ainsi que l'aide intérieure, avec des dispositions spéciales pour les pays en développement, sans oublier un accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). L'impact concret de la mise en œuvre de

ces engagements a été limité et, généralement, n'a pas procuré d'avantages significatifs aux pays en développement. Les négociations en cours de l'OMC, qui font suite à la Déclaration de Doha de novembre 2001, fourniront sans doute une possibilité de renforcer les règles de conduite pour les trois «piliers» de l'Accord de Marrakech: Au niveau de l'accès au marché, on s'accorde à dire que les taxes à l'importation, qui restent bien plus élevées pour les produits agricoles par opposition aux produits industriels, devront être encore abaissées; sur le plan des subsides à l'exportation, le consensus veut qu'elles constituent l'une des mesures entraînant les plus fortes distorsions du marché, et qu'elles devraient être réduites de façon significative, voire éliminées; à propos de l'aide intérieure, l'enjeu sera de se mettre d'accord sur le type d'assistance réellement «découplée» et ne faussant pas la concurrence, autrement dit il faudra se demander si les exemptions actuelles de la «boîte verte» pourraient être élargies. Les difficultés les plus importantes sont par ailleurs susceptibles de se manifester dans les domaines dits nouveaux, tels que la sécurité de l'alimentation, les appellations d'origine, la concurrence sur le marché, le commerce d'Etat, etc. Quoi qu'il en soit, le processus de l'OMC s'établit comme le moteur principal appelé à rendre l'agriculture de plus en plus tributaire des décisions internationales.

Ces deux tendances majeures ont des conséquences significatives sur les systèmes de connaissances agricoles (SCA). Tout d'abord, si on accepte que l'agriculture a un caractère «multifonctionnel», les SCA devront être de plus en plus liés aux autres systèmes de connaissances. L'exemple le plus flagrant est en l'occurrence la corrélation avec l'environnement, l'écologie et les autres sciences de la vie en général. Dans un deuxième temps, les SCA devront être plus attentifs aux développements internationaux, d'autant que ceux-ci auront un impact accru sur le secteur alimentaire et agricole intérieur. Plus généralement, les SCA se devront de prendre davantage en compte les dimensions politiques. Mais nous reviendrons à ces conséquences dans la troisième partie de cette présentation.

2. Un processus plus collaboratif pour la formulation et la mise en œuvre politique

Les problèmes de l'alimentation et de l'agriculture sont devenus des préoccupations essentielles des sociétés d'aujourd'hui, aussi bien dans les pays émergents que dans les pays développés, comme on l'a vu tout à l'heure lorsqu'on a examiné le côté «multifonctionnel» de l'agriculture. Ceci implique un défi de taille pour toutes les personnes concernées par le secteur agricole, mais aussi une possibilité rêvée pour doter l'alimentation et l'agriculture de la priorité qu'elles méritent. Au niveau international, c'était précisément l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation organisé par la FAO en juin 2002. Il est en fait essentiel d'assurer que l'agriculture figure en bonne position sur l'agenda politique, en particulier pour ce qui est de l'aide nationale et internationale aux programmes d'investissements nécessaires afin d'éliminer la faim et la malnutrition.

Le fait que la société au sens large soit préoccupée par différents aspects de l'alimentation et de l'agriculture signifie que tous les «intéressés» doivent être impliqués dans le processus de la formulation et de la mise en œuvre des politiques correspondantes. Il n'est pas surprenant que l'agriculture soit avec l'environnement le secteur où les ONG sont les plus actives. Les discussions liées aux OGM sont les plus visibles et les plus intenses à ce propos, mais elles sont aussi d'une nature beaucoup plus globale. Les consommateurs, l'industrie alimentaire et les distributeurs sont les plus importants partenaires devant être impliqués, au même titre que les agriculteurs, dans le processus de la formulation de politiques relatives aux problèmes concernant tous les membres de la société sans exception, par exemple eu égard à la sécurité alimentaire ou à l'environnement. Par-delà les différences d'opinions et les tensions inévitables entre les différents membres du secteur de l'alimentation, il est réjouissant de voir qu'un large consensus règne parmi eux sur les enjeux les plus importants.

Un exemple récent digne d'intérêt concerne L'«Initiative pour une agriculture durable» (IAD), préparée par les plus grandes compagnies de l'alimentaire (Danone, Nestlé et Unilever).

La question clef sur le plan politique se réfère à l'organisation de ce processus collaboratif entre tous les partenaires, et en particulier à la définition du rôle respectif, d'une part, des Parlements, qui détiennent l'autorité législative, et, d'autre part, des ONG et des gouvernements. C'est là l'un des problèmes fondamentaux en rapport avec l'organisation politique des Etats modernes. A l'évidence, l'organisation traditionnelle des Etats démocratiques basés sur les trois composantes que sont les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, définie il y a des siècles par Montesquieu, reste toujours légalement valable, mais elle est devenue plus complexe du fait que les citoyens ressentent le besoin d'être entendus en dehors de la procédure parlementaire formelle.

On pourra argumenter que ces problèmes de politiques vont bien au-delà des SCA, et il est vrai que le sujet est autrement plus large. Néanmoins, ils ont aussi une incidence évidente sur les SCA. Traditionnellement, ceux-ci ont surtout été développés par les gouvernements en consultation avec les organisations de cultivateurs, car on partait du principe que les agriculteurs étaient les seuls «clients» potentiels. Aujourd'hui, les SCA devraient être considérés comme servant non seulement la cause des paysans, mais aussi celle des consommateurs et des citoyens en général. Cet élément peut certes compliquer leur organisation, qui doit répondre à des besoins bien plus larges qu'auparavant, et qui peut être amenée à prendre des décisions difficiles pour définir ses priorités. En particulier si le gouvernement lui-même entend déléguer davantage de responsabilités au secteur privé sur le volet consistant à trouver l'équilibre et les compromis nécessaires entre les différents intérêts. Si tout cela implique une tâche plus compliquée pour les institutions des SCA, c'est aussi pour elles un véritable challenge, la perspective d'un intérêt et d'une autonomie accrues. Pour formuler les choses plus simplement et pour résumer les changements qui attendent les SCA, on pourrait dire qu'ils devraient dorénavant fournir un service à la société au sens large, et non pas à un seul de ses groupes, par exemple les agriculteurs.

3. Des défis importants pour les SCA

L'ensemble du séminaire CIEA nous donnera largement l'occasion de discuter des implications de ce développement pour les SCA, et il serait présomptueux de vouloir dresser des conclusions lors de cette première session d'ouverture. Cependant, dans l'optique des discussions à venir, j'aimerais vous soumettre quelques remarques, qui bien entendu ne sont pas exhaustives:

Premièrement, il faut savoir que, dans toutes les économies et dans toutes les sociétés, les systèmes de connaissances seront l'un des moteurs principaux de la croissance économique et du développement social. C'est là un fait largement reconnu en théorie, mais qui devrait se traduire dans la pratique par l'allocation des fonds publics et privés nécessaires, ainsi que par la recherche de la solution la plus efficace pour combiner ces deux sources de financement, selon la situation spécifique des différents pays. Y compris là où d'aucuns exercent des pressions afin de réduire les dépenses publiques pour des raisons macro-économiques, la recherche et l'éducation ne devraient pas être les secteurs les plus touchés par les mesures d'économies. Et ceci est également valable au niveau international du fait que la recherche et l'éducation devraient rester une priorité essentielle à la coopération internationale, comme le montre très bien notre séminaire ou, plus généralement, les activités du CGRAI dans le secteur de l'agroalimentaire.

Deuxièmement, le besoin de conférer un haut niveau de priorité à la recherche et à l'éducation concerne pour l'heure en particulier le secteur agroalimentaire, où se manifeste

une obligation morale et économique d'avancer résolument dans la lutte contre la faim et la malnutrition après les résultats décevants de ces dernières années. Cette priorité devient même encore plus évidente lorsqu'on tient compte des diverses attentes que la société au sens large émet à l'égard de l'agriculture, sur le plan de la sécurité alimentaire, de l'environnement, du développement rural, du paysage, de la culture, etc.

Troisièmement, les SCA devraient, en conséquence, être plus étroitement intégrés aux autres segments du système de connaissances, en particulier en rapport avec les sciences de la vie. L'organisation des systèmes de recherche et d'éducation doit être reconsidérée de ce point de vue. L'entreprise pourrait être ardue, car elle remet en question un certain nombre de droits acquis (ou en tout cas de traditions établies), mais il n'y a pas d'autre issue pour la survie des SCA que d'accepter une collaboration plus intensive avec les autres éléments du système de connaissances.

Quatrièmement, la recherche, l'éducation et le développement devraient être plus étroitement intégrées dans un système de connaissances agricoles à la fois vaste et cohérent. On constate des progrès significatifs en ce sens dans la plupart des pays, développés ou émergents, mais l'objectif devrait demeurer constant. Aucun de ces trois éléments de la chaîne ne saurait être considéré comme ayant une quelconque priorité par rapport aux autres. Même si on considère que la recherche est le «point de départ» de la chaîne de connaissances, le développement et l'éducation peuvent eux aussi fournir des retours d'information très intéressants pour les chercheurs.

Cinquièmement, les SCA devraient intégrer à la fois les sciences exactes et les sciences humaines, en particulier les sciences économiques, sociales et même culturelles. La limite entre ces deux catégories apparaît comme obsolète dans les sociétés d'aujourd'hui. En même temps, les SCA devraient être plus étroitement impliqués dans le processus politique, permettant une meilleure intégration entre leurs acteurs et ceux de la politique. Mais ceci n'implique pas nécessairement une limitation de l'indépendance des SCA, tout au plus la volonté de répondre à cette remise en question des structures publiques et de la société en tant que telle.

Pour résumer, à l'heure où le secteur agroalimentaire joue un rôle déterminant dans notre société, et où il suscite davantage l'attention de tous les citoyens, les SCA pourraient et devraient aider le secteur agroalimentaire à répondre à tous ces défis. Et c'est là une tâche fascinante qui se dessine pour tous les participants à notre séminaire.

Gr