

OGM ET DEBAT PUBLIC OGM : avancée ou recul de la sécurité alimentaire ?

GMO GM foods: advance or decline of food safety?

Oléagineux, Corps Gras, Lipides. Volume 8, Numéro 4, 278-86, Juillet - Août 2001, La filière

Auteur(s) : Lucien BOURGEOIS, APCA - Etudes économiques, 9, avenue George-V, 75008 Paris, France.

Résumé : Les nouvelles technologies de manipulation génétique ont été présentées par certaines entreprises comme une opportunité pour l'humanité d'en finir avec la malnutrition, grâce au développement de la production agricole que cela pouvait entraîner. Le débat qui s'en est suivi n'est pas le fruit de résistances archaïques de nos sociétés au « progrès » mais offre une nouvelle fois l'occasion de rappeler des réalités incontournables sur la politique agricole. Premièrement, la priorité encore aujourd'hui reste pour chaque pays d'assurer à la population une sécurité alimentaire aussi bien sur le plan quantitatif que qualitatif sans attendre son salut des importations en provenance des pays les plus compétitifs. Deuxièmement, les agriculteurs ne peuvent utiliser les techniques disponibles que dans un contexte économique et politique favorable. Troisièmement, le patrimoine génétique de l'humanité était jusqu'à maintenant un bien collectif. Il serait dangereux qu'il soit désormais privatisé.

Mots-clés : politique agricole, OGM, sécurité alimentaire, techniques.

Summary : Some firms have presented the new technologies of genetic manipulation as an occasion for humanity to put an end to malnutrition. This was to be obtained thanks to the development of agricultural production which they were supposed to lead. The current controversy is not the sign of archaic oppositions to progress; on the contrary, it offers one more occasion to remind one of certain unavoidable realities concerning agricultural policy. First, the priority remains for each country for themselves both on quality and quantity levels without expecting the solution from imported products from more competitive countries. Secondly, the farmers can't use new techniques except in a favorable context both economic and political. Lastly, humanity's genetic patrimony has been a collective one up to now; for it to be privatised would be a dangerous move.

Keywords : agricultural policy, GMO, food safety, techniques.

ARTICLE

Les biotechnologies sont apparues comme la solution idéale pour les firmes de semences qui peuvent enfin maîtriser la matière vivante aussi bien que les firmes industrielles le faisaient pour la matière inerte. Les producteurs agricoles redoutent une aggravation de leur dépendance. Les consommateurs sont réticents car ils ne voient pas en quoi cela améliorera la qualité ou la diversité des produits. Quant aux citoyens, ils sont nettement hostiles.

Qui aurait pensé, il y a une dizaine d'années, que les techniques agricoles seraient encore au centre de l'actualité au début du troisième millénaire ? Or, depuis deux ans, il est rare qu'il se passe un seul jour sans que ce sujet soit évoqué dans un média ou dans un autre. Cela s'explique en fait par la conjonction, en début 2001, d'une épidémie de fièvre aphteuse après une reprise des inquiétudes sur l'épidémie dite de la « vache folle » ou encéphalite spongiforme bovine (ESB) et ses conditions de transmission à l'homme sous forme de Creutzfeldt-Jakob.

Cela donne lieu à une remise en cause fréquente de l'intérêt du « productivisme » et de l'intensification de la production agricole. Les agriculteurs se sentent accusés et y voient une critique virulente de leur métier. Le « progrès technique » qui avait fait le succès de leurs aînés serait-il devenu un danger ? Faut-il revenir aux techniques de nos aïeux pour plaire à un consommateur devenu amnésique maintenant qu'il est comblé ?

Curieux revirement de l'opinion en quelques années alors que les scientifiques nous promettaient un monde meilleur grâce aux découvertes infinies que l'homme s'apprêtait à faire dans le domaine de la biologie. Rappelons-nous les nombreux articles sur la révolution technique que constituait la possibilité désormais offerte à l'homme d'intervenir directement dans le génome. Rêve multiséculaire enfin réalisé, l'homme à l'égal de Dieu allait pouvoir intervenir dans la création. Finis les modes de reproduction archaïques. Les plantes et les animaux de demain - et pourquoi pas les hommes - seraient le fruit d'une décision de laboratoire.

Les biotechnologies apparaissaient alors comme « la » solution qui allait changer le rapport de l'homme à la nature. Cela inaugurerait une nouvelle ère qui s'est poursuivie par les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). L'humanité tenait enfin les progrès techniques décisifs qui lui permettraient une nouvelle source de croissance suffisante pour mettre fin aux dysfonctionnements antérieurs.

Quelques années après, le mythe s'est écroulé et les entreprises les plus avancées en ce domaine semblent abandonner la génétique agricole pour se replier rapidement vers la pharmacie qui offre une bien meilleure rentabilité.

Les organismes génétiquement modifiés (OGM) ne méritaient pourtant « ni cet excès d'honneur ni cette indignité ». Cette technologie est passée en quelques années de l'Eldorado, source de tous les rêves d'enrichissement rapide des chercheurs d'or, à la tare qu'on recherche dans les produits agricoles, avec autant de frayeur que pour les virus ou les prions. Cet effet de mode est-il dû à l'efficacité des mouvements écologiques qui joueraient sur les vieilles peurs millénaristes de l'humanité ou à l'incapacité des industriels un peu trop pressés de renforcer leur pouvoir économique en s'appropriant, par un moyen détourné, le patrimoine génétique commun ? Difficile de répondre.

Nous nous contenterons, dans cet article, d'examiner ce débat sous un angle volontairement réduit au seul aspect macro-économique. Autrement dit, nous nous limiterons à une réflexion sur l'incidence des OGM sur l'économie agro-alimentaire, aspect particulier du rapport entre progrès technique et politique agricole. Nous reprendrons, pour ce faire, certains éléments d'une communication réalisée pour un séminaire de la Commission du génie biomoléculaire, ainsi que la discussion qui s'en était suivie [1].

Dans un premier temps, en effet, certains ont pensé que cette nouvelle « bio » technologie allait apporter l'abondance tant recherchée pour résoudre le problème de la faim dans le monde. Cela ferait entrer les agriculteurs de l'ensemble des pays dans l'ère de la « modernité ». Cela devrait permettre d'en finir avec les politiques agricoles « archaïques », toutes plus protectionnistes les unes que les autres, doublées d'une fâcheuse tendance à un interventionnisme étatique nécessairement qualifié de bureaucratique.

Tous objectifs qui supposent un accroissement de la mondialisation laissant jouer pleinement les effets bénéfiques de la spécialisation internationale et permettant enfin aux pays les mieux dotés en avantages comparatifs de les exprimer pour le plus grand bénéfice commun.

Deux questions se posent toutefois au préalable et qui semblent dans ce débat sur la portée des OGM, avoir occupé la place d'une tâche aveugle, à savoir :

- peut-on résoudre les problèmes agricoles par une plus grande spécialisation internationale ?
- peut-on résoudre les problèmes agricoles par la technique, fut-elle désormais dans le domaine biologique ?

Nous essaierons, à la lumière de l'histoire, de répondre à ces deux questions, puis nous analyserons les réponses possibles pour les OGM.

La sécurité alimentaire reste un objectif incontournable dans chaque pays du monde et freine la spécialisation internationale

Les problèmes à résoudre apparaissent très différents selon les pays. *Grosso modo*, dans les pays industrialisés et les pays riches, le principal problème des marchés agricoles est un problème récurrent de surproduction chronique. En revanche, dans les pays pauvres et les pays en développement, on assiste à une course poursuite, qui n'est pas toujours couronnée de succès, entre augmentation de la production agricole et augmentation de la population. Mais, derrière cette diversité de façade, une constante demeure. La sécurité alimentaire est encore aujourd'hui un enjeu trop important pour qu'aucun pays du monde ne puisse s'en désintéresser. En conséquence, les échanges de produits alimentaires sur les marchés mondiaux gardent un aspect marginal.

La solution anglaise du recours aux importations pour mettre fin à la pénurie prévisible

Chacun a en tête que le principal problème de l'humanité a été, jusqu'à la fin du xviii^e siècle, un problème de pénurie de biens alimentaires. Le processus a été admirablement bien décrit par Robert Malthus, un des premiers économistes anglais, qui a observé que la production agricole augmentait moins vite que la population. Il en concluait qu'il fallait absolument ralentir la progression de la population en interdisant aux pauvres d'avoir des enfants et en recommandant aux riches de se marier le plus tard possible.

À peu près à la même période, David Ricardo, le père du libéralisme économique, avait la même analyse fondamentalement pessimiste sur l'impossibilité de nos pays européens à produire suffisamment par rapport à une progression démographique qui, rappelons-le, était à cette époque très forte en Europe.

Ricardo estimait, en effet, que cela avait pour conséquence inéluctable d'augmenter sans cesse la « rente foncière » des propriétaires terriens, autrement dit, pour employer un langage moderne, « les charges de structures ». Cela conduisait inévitablement à une augmentation relative des coûts de production et donc des prix des produits alimentaires.

En revanche, il divergeait nettement de Malthus sur les conséquences à tirer de cette analyse profondément pessimiste sur les capacités de production internes. Il préconisait en effet d'encourager les importations de produits agricoles. Il en attendait ainsi une pression sur les prix du blé et la possibilité subséquente de faire baisser le prix du pain et, donc, de permettre d'accorder des salaires plus faibles. Grâce à cette « baisse des charges », cela devait donner une compétitivité supplémentaire aux produits industriels anglais.

Dans ce débat Malthus-Ricardo, ce dernier l'a largement emporté quand, en 1846, le gouvernement anglais a décidé d'abolir les taxes à l'importation sur le blé (*corn laws*). La décision s'explique aisément. L'Irlande, à cette époque entièrement colonisée par l'Angleterre, connaissait depuis 1845 une famine due à la maladie de la pomme de terre. Elle ne pouvait donc plus fournir les importations habituelles. En revanche, les États-Unis d'Amérique et les autres colonies de peuplement anglaises pouvaient facilement fournir des produits agricoles.

L'abondance atteinte depuis plus d'un siècle est devenue la principale cause des crises agricoles

Forts de cet exemple, les gouvernements d'Europe continentale adoptèrent, avec quelques années de décalage, la même stratégie et, pendant les années 1860-1870, on assista à une première expérience de marché commun européen. Les échanges extérieurs s'accéléraient vigoureusement entre les pays concernés. Mais, dès la fin des années 1870, on assiste à une forte baisse des prix des céréales à cause de la croissance de la production intérieure et de la concurrence des importations de blé, aussi bien des États-Unis que de Russie. Il faut dire que le coût des transports baissait rapidement grâce à l'utilisation systématique de la machine à vapeur pour les trains et les bateaux.

Nos pays étaient désormais confrontés à ce qui deviendra la principale cause des crises sur les marchés des produits agricoles, l'abondance. Rappelons à ce sujet que la plupart des disettes connues dans le passé étaient surtout dues au coût exorbitant des transports, principalement les transports terrestres. Il était logique que, en faisant sauter ce verrou, on obtienne un meilleur approvisionnement.

Toutefois nos pays d'Europe continentale n'étaient pas dans la même position que l'Angleterre. La population qui vivait de l'agriculture était majoritaire et nous ne disposions ni de colonies aussi bien placées que celles de l'Angleterre pour les productions céréalières ni de la même compétitivité pour les produits industriels. La réaction a été rapide en Allemagne où les droits de douane ont été rétablis en 1879. Elle s'est fait attendre en France mais, après que Gambetta s'est appuyé sur les agriculteurs pour renforcer la III^e République [2] et faire contrepoids aux idées révolutionnaires des ouvriers, Jules Méline a remis en place le protectionnisme pour les échanges extérieurs de produits agricoles, premier pilier des politiques agricoles modernes de nos pays industrialisés.

Les autres piliers ont été mis en place après la crise de 1929, autre grande crise de surproduction lorsque l'Europe eut remis en marche son économie après les destructions de la Première Guerre mondiale. Les capacités de production de l'Europe et surtout des États-Unis se révélant excessives.

Dans les années 30, les États-Unis furent le 1^{er} pays atteint par l'effondrement des prix agricoles car ils dépendaient davantage des marchés mondiaux pour l'écoulement de leurs produits. Leur gouvernement a réagi dès 1933 en mettant en place les autres mesures classiques de la politique agricole moderne : le soutien des prix, la régulation de l'offre et les mesures agri-environnementales. Trois ans plus tard, le gouvernement du Front populaire en France créa l'Office du blé (ONIB) pour assurer le soutien des prix.

Autrement dit, cela fait 120 ans maintenant que, grâce au progrès technique en particulier sur les transports terrestres, on a pu échapper à la logique infernale de Malthus et de Ricardo qui ne croyaient pas à la possibilité de nos pays à se nourrir eux-mêmes. Cela fait 120 ans qu'on a pu constater que le protectionnisme agricole avait aussi un autre avantage « collatéral », celui de stabiliser les revenus d'une catégorie importante de la population et de contribuer ainsi à un équilibre social et rural.

Cela fait environ 70 ans que, à cause des risques de l'abondance sur la baisse des prix, on a mis en place des politiques efficaces de soutien des prix [3] qui ont pour résultat de faire un écran entre les agriculteurs et le marché.

Dans l'après-guerre, l'Europe a pris les moyens d'assurer sa sécurité alimentaire compromise par sa coupure en deux blocs antagonistes

La Seconde Guerre mondiale est venue créer à nouveau la pénurie dans ce paysage d'abondance. Encore une fois, on peut constater dans cette période que la pénurie n'est pas due à l'impossibilité des hommes à produire, mais à leur incapacité à répartir la richesse sans conflits.

Mais, contrairement à ce qui s'est passé après la Première Guerre mondiale, les circuits économiques habituels ne se sont pas reconstitués car l'Europe est restée coupée en deux zones imperméables. Loin de se dissoudre avec le temps, cette coupure s'est renforcée en 1961 avec la construction du mur de Berlin.

Pour les marchés agricoles, cela a eu une conséquence particulière [4]. L'Europe de l'Ouest a été coupée de ses greniers à blé traditionnels : la Hongrie pour l'Empire austro-hongrois, la Prusse pour l'Empire germanique et les terres noires (*Tchernozioms*) d'Ukraine et de Russie si compétitives à la fin du siècle dernier.

Cette situation politique, hautement regrettable dans bien des domaines, a constitué une opportunité historique pour le secteur agricole. L'Europe était très déficitaire pour ses échanges extérieurs et avait appris, y compris l'Angleterre, pays qui avait échappé à l'occupation ennemie, que la dépendance extérieure en matière agro-alimentaire se payait très cher. Tous les Européens ont eu à subir les tickets de rationnement.

Qui plus est, sans la Guerre froide, nous aurions subi des pressions américaines pour nous obliger à ouvrir notre marché. La coupure de l'Europe en deux nous évitait donc la concurrence à la fois des zones à haut potentiel agricole d'Europe de l'Est et celle des pays exportateurs de produits agricoles, en particulier les États-Unis.

De plus, la stagnation démographique de l'entre-deux-guerres faisait place à un *baby boom* qui, par exemple, accroîtra la population française de 50 % en 50 ans.

Dans le même temps, nous avons bénéficié d'une croissance économique qui s'est poursuivie bien au-delà de la période de 10 ans de la reconstruction que l'on avait observée après la Première Guerre mondiale. Cette période de croissance a permis de dégager les moyens financiers nécessaires à la restructuration de l'agriculture et de donner aux actifs agricoles en surnombre des opportunités d'emploi dans l'industrie ou les services.

Dans ce contexte géo-stratégique très particulier, l'Union européenne a pris les moyens d'assurer complètement sa sécurité alimentaire. Ce n'est pas un hasard si le traité de Rome instituant ce marché commun des produits agricoles a décidé en même temps de réaliser Euratom. L'alimentation de l'Europe était considérée comme un enjeu aussi prioritaire que la maîtrise technologique de la fusion nucléaire.

L'un des piliers majeurs de cette politique a été la préférence communautaire, c'est-à-dire l'encouragement systématique à produire européen, même si cela revient plus cher que d'importer. La préférence communautaire revenait à isoler l'Union européenne des marchés mondiaux avec des mesures protectionnistes efficaces. L'invention du « prélèvement », c'est-à-dire d'un droit de douane calculé par différence entre le prix intérieur et le prix mondial, se révélera particulièrement opérationnelle.

De plus, cette protection extérieure se double d'une suppression théorique des barrières douanières intérieures à l'Europe. Cette suppression avait pour but d'encourager la spécialisation des pays en privilégiant les plus performants. En fait, la logique de la sécurité alimentaire s'est imposée même au niveau national, principalement à cause des problèmes monétaires qui ont empêché la politique agricole d'être réellement commune (montants compensatoires monétaires).

Résultat, on n'a pas assisté à une spécialisation entre la France et l'Allemagne avec une spécialisation de la France sur les produits agricoles et une spécialisation de l'Allemagne sur les produits industriels. La France est devenue la quatrième puissance mondiale en matière de fabrication de produits industriels et l'Allemagne a gardé une agriculture particulièrement performante. De nombreux économistes ont déploré cette situation « anti-économique ». Mais, n'est-ce pas là, au contraire, une des particularités extrêmement originale du fédéralisme à l'européenne qui s'avère très bien adaptée en période de crise. Les récentes épidémies de l'ESB et de la fièvre aphteuse montrent que les produits agricoles sont une matière vivante. Ils ne sont toujours pas des marchandises comme les autres et leur importation n'est jamais neutre comme on avait déjà pu s'en apercevoir au moment de la crise du phylloxera, à la fin du siècle dernier. S'il est évident que notre sécurité alimentaire est désormais largement assurée en Europe au niveau des quantités, il semble que ce problème reste d'actualité pour l'aspect sanitaire.

L'irruption du groupe de Cairns candidat à un redémarrage du Commonwealth

Depuis 1989, le contexte a été radicalement modifié à la suite de la chute du mur de Berlin. Certes, le potentiel agricole des pays d'Europe de l'Est ne s'exprime pas encore à son niveau normal à cause de la désorganisation des circuits économiques. On a là une parfaite illustration que l'efficacité d'une agriculture moderne dépend plus de la logistique des circuits commerciaux que de la technique mobilisable au niveau des unités de production. Rappelons à ce sujet que le potentiel agricole de l'ex-URSS est, à peu de choses près, le même que celui des États-Unis en surface cultivable par habitant !

En fait, ce qui a changé radicalement depuis la chute du mur de Berlin c'est le rapport géo-stratégique entre l'UE à 15 et les États-Unis. Ces derniers n'ont désormais plus aucun « cadeau » à nous faire ou « compromis » à passer avec l'UE au nom d'intérêts supérieurs pour la sécurité alimentaire ou la paix sociale en Europe. De ce fait, cela libère l'agressivité longtemps contenue des exportateurs traditionnels de produits agricoles rassemblés dans le club des *fair traders* (exportateurs loyaux) dits du groupe de Cairns. Cette petite localité d'Australie au nom évocateur d'un amas de rochers a abrité en 1986 la réunion constitutive de cet ensemble de pays dont les plus importants sont l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Argentine. Il s'agit pour la majorité d'entre eux des anciennes colonies anglaises qui se sont spécialisées dans l'approvisionnement en produits agricoles de la métropole au temps glorieux de l'Empire pendant la période comprise entre 1846 et 1932 où les taxes d'importation anglaises sur le blé ont été supprimées.

L'entrée du Royaume-Uni dans l'Union européenne en 1973 y a été perçue comme une trahison car la préférence communautaire remettait en cause toute la division du travail internationale sensée apporter la richesse commune (Commonwealth) de l'ensemble.

Paradoxe historique tout à fait significatif à leurs yeux, l'Union européenne est même devenue autosuffisante en céréales, à partir de 1980, et a pu profiter de l'embargo américain sur les exportations de céréales vers l'URSS et de la hausse du dollar pour prendre un certain nombre de marchés extérieurs grâce à sa puissance financière.

Cela explique la pression très forte des États-Unis pour inclure les produits agricoles dans les nouvelles négociations du GATT dits de l'Uruguay Round qui ont commencé en 1986. Mais alors que, dans toutes les négociations précédentes, l'accord final permettait de considérer « la sécurité alimentaire européenne » comme un objectif géo-stratégique incontournable, la chute du mur de Berlin en 1989 changeait la donne. Les États-Unis n'avaient plus aucune raison de se montrer compréhensifs au nom d'intérêts supérieurs et les pays du groupe de Cairns ont pu s'engouffrer dans la brèche.

Fort heureusement, les États-Unis se sont aperçus des risques qu'ils encouraient pour leur production agricole intérieure et on a pu parvenir à l'accord de Marrakech qui permettait de continuer à protéger nos agricultures européenne et américaine en gardant certaines aides (boîte bleue).

Un moment tentés, quelques années plus tard, par une libéralisation de leur économie agricole dans le cadre du Fair Act de 1996, les États-Unis y ont vite renoncé dès que la chute des prix a été trop importante et risquait de mettre en cause la survie de leurs exploitations agricoles. Ils ont donc consenti un effort budgétaire important pour maintenir le revenu de leurs exploitants agricoles. Les

aides constituent désormais la moitié de ce revenu ! Cela montre que, même dans le pays le plus riche du monde, l'opinion publique n'est pas prête à faire le choix de la spécialisation internationale et à sacrifier la production nationale. La sécurité alimentaire reste un objectif incontournable, même dans la principale puissance économique du monde.

La sécurité alimentaire en grande partie atteinte dans les deux pays les plus peuplés du monde, l'Inde et la Chine

Si la sécurité alimentaire garde une telle importance dans les pays riches, est-il réaliste de penser qu'elle puisse être atteinte dans les nombreux pays en développement qui doivent faire face à une démographie galopante, sans être nécessairement bien pourvus en terres agricoles de qualité ?

De nombreux exemples viennent à l'appui de cette inquiétude pour montrer que le monde n'en a pas fini avec la sous-nutrition et que la famine fait encore de nombreux ravages. Proche de l'Europe, la situation dans laquelle se débat l'Égypte est inquiétante à plus d'un titre. Ce pays a désormais la même population que la France avec une surface agricole utile à peu près équivalente à celle de la Belgique, pays six fois moins peuplé.

Et pourtant, si l'on examine attentivement la situation alimentaire mondiale, on n'y voit toujours pas l'illustration des prédictions pessimistes de Malthus ou même de Ricardo. La production agricole globale a pu augmenter plus rapidement que la population depuis 50 ans. Or, cette dernière n'a jamais connu dans l'histoire une progression aussi rapide.

De plus, les spécialistes s'accordent pour reconnaître que le rythme de progression a déjà notablement fléchi. Ce qu'ils appellent « la transition démographique », c'est-à-dire le moment où le rythme de progression cesse d'augmenter, semble advenir plus rapidement qu'on ne le prévoyait dans de nombreuses régions du monde, si bien que les prévisions de population des prochaines décennies sont constamment revues à la baisse. Cela veut donc dire que l'effort à fournir par l'agriculture serait à l'avenir plus faible que celui qu'on a dû faire depuis la Seconde Guerre mondiale.

Dans toutes les zones du monde où l'on attend encore un accroissement important de la population, cela n'a rien d'évident. En Asie, par exemple, le rythme de progression a certes beaucoup baissé mais, en termes absolus, cela représente encore des centaines de millions de personnes en plus. Mais c'est en Afrique et en Amérique centrale que les taux de progression restent les plus élevés, rendant plus problématiques les solutions à la malnutrition. Signalons au passage qu'il reste des réserves inexploitées dans de nombreux pays africains. Là encore, en règle générale, il s'agit rarement d'un problème technique : c'est un problème politique qui engendre des guerres civiles peu propices à une amélioration de la production et de la commercialisation des produits agricoles.

D'une façon générale, la production de céréales a connu un rythme de progression plus rapide que celui de la population. Aujourd'hui, la Chine produit, par exemple, 120 millions de tonnes de plus que les États-Unis et l'Inde produit un peu plus que l'Union européenne. Même dans les productions animales, les efforts sont impressionnants. La Chine produit plus de porcs que l'Europe et les États-Unis réunis et est le premier producteur mondial de pisciculture (*figures 1, 2 et 3*).

Que pouvons-nous en conclure ? Que, fort heureusement pour la paix du monde, les deux plus grands pays de l'univers, ceux qui concentrent plus d'un tiers de la population, ont pu améliorer leur sécurité alimentaire et, ce faisant, stabiliser la situation économique de près de la moitié des agriculteurs mondiaux. Contrairement à ce que craignaient nos premiers économistes, le défi alimentaire mondial ne semble pas impossible à relever.

Mais la solution ne passe pas par une spécialisation internationale du travail dans laquelle on assisterait à un retournement historique radical où les pays industrialisés seraient désormais chargés de fournir les matières premières agricoles au reste de la planète. Il est heureux qu'il n'en soit pas ainsi. Nous pourrions certainement augmenter notre production agricole, mais à quel prix pour l'environnement ! Nous ne pourrions pas, en revanche, être payés faute de marchandises de contrepartie.

De toute façon, il faut constater que les échanges de céréales n'ont pas augmenté depuis 20 ans et que le marché mondial se marginalise, même dans les périodes où les prix baissent (*figure 4*).

Technique ou politique qui a le rôle moteur dans le développement récent de l'agriculture européenne ?

Les promoteurs des OGM font valoir que cette nouvelle technologie va une nouvelle fois fortement baisser les coûts de production et permettre de réinstaurer la spécialisation internationale qui nous apportera l'optimum économique dont nous nous étions éloignés en mettant en place une PAC inefficace parce que reposant sur des principes archaïques.

Nous l'avons vu, il n'est pas certain que nous allons revenir à la mondialisation totale des échanges permettant la mise en œuvre de cette spécialisation favorable aux pays du groupe de Cairns.

Mais on pourrait penser aussi que ces nouvelles technologies sont de nature à renforcer la compétitivité agricole des pays industrialisés en leur permettant d'abaisser leurs coûts en artificialisant le processus de production et en étant, de ce fait, moins dépendants de leur dotation « naturelle » en facteurs de production, en l'occurrence la terre cultivable.

Face aux difficultés que rencontrent un certain nombre de pays pour atteindre cette sécurité alimentaire, nous pouvons être tentés de donner en exemple la réussite européenne. Certains n'hésitent d'ailleurs pas à franchir un pas supplémentaire en prétendant que nous sommes même capables de contribuer à « nourrir le monde ». Cela nous permettrait, au-delà des aspects altruistes mis en avant, de trouver une solution élégante à notre surproduction chronique.

La réussite de la PAC : un exemple à suivre ?

Il faut reconnaître que l'exemple de l'Union européenne a de quoi séduire un certain nombre de dirigeants des pays du Sud. Nous étions à la sortie de la Seconde Guerre mondiale dans une situation bien connue dans les pays pauvres : peu de terres agricoles disponibles, une population importante et en augmentation rapide et un déficit phénoménal des échanges extérieurs agro-alimentaires.

Cinquante ans après ce traumatisme, nous produisons et exportons autant de produits agro-alimentaires que les États-Unis et nous sommes presque autosuffisants. De là à en conclure que nous sommes en mesure de nourrir le monde, il y a un pas qu'il faut hésiter à franchir. En effet, il convient de réfléchir aux conditions dans lesquelles s'est produit ce renversement de situation.

Une chose est sûre : comparativement à la découverte des OGM, on ne peut pas dire qu'il y ait eu au départ des découvertes techniques ayant eu un rôle moteur. Bien au contraire, il est frappant de constater que toutes les techniques mises en œuvre depuis 50 ans existaient déjà à la fin du siècle dernier. Elles étaient depuis longtemps utilisées aux États-Unis et même dans certaines colonies françaises. Les étudiants des écoles supérieures d'agronomie étaient, dans l'entre-deux-guerres, obligés d'aller en Tunisie ou en Algérie pour voir de gros tracteurs fonctionner !

A contrario, on pourrait se poser la question de comprendre pourquoi l'Allemagne, la France ou l'Italie, qui étaient depuis un siècle de grandes puissances industrielles se faisant une concurrence acharnée sur les marchés mondiaux - concurrence qui a débouché sur deux guerres mondiales ! -, en étaient restées dans le secteur agricole à la traction animale et à la manutention humaine des sacs de blé. L'évolution du rendement du blé depuis deux siècles en France est à cet égard édifiante. Pendant la première moitié du xx^e siècle, l'évolution a été parfaitement similaire à celle du xix^e siècle. En revanche, à partir de 1950, le rythme change radicalement et le rendement sera multiplié par cinq en 50 ans. Il n'y a pourtant pas eu de découverte scientifique fondamentale pendant cette période (*figure 5*).

Si l'explication ne vient pas du rôle moteur du progrès technique, il faut peut-être s'orienter vers la politique agricole, autrement dit les changements de contexte qui ont permis enfin la mobilisation de progrès techniques depuis longtemps disponibles. Il faut reconnaître alors que les changements dans ce domaine ne sont pas négligeables. Ils concernent le rapport au foncier, les conditions de départ à la retraite et les assurances contre la maladie et, surtout, la sécurisation des marchés.

Il faut une sécurité « sociale » pour prendre des risques individuels

Première réforme radicale opérée en France juste après la Seconde Guerre mondiale, le droit du fermage. Cela a permis de favoriser l'entrepreneur par rapport au propriétaire des terres. Ce nouveau droit a donné plus de sécurité au fermier en renforçant son pouvoir de négociation sur le prix du loyer. Il a pu réaliser les investissements indispensables pour utiliser le progrès technique disponible.

Deuxième réforme capitale dans le milieu des années 50, dix ans après les salariés, les agriculteurs bénéficiaient enfin d'un système social qui permettait d'acquérir progressivement des droits à la retraite et de ne pas compter uniquement sur la solidarité familiale et les opportunités de revente du capital d'exploitation. De même, un système mutuel d'assurance était mis en place pour prendre en charge une partie des risques de maladie autrefois souvent fatals à la pérennité des exploitations agricoles.

On pourrait ajouter aussi la mise en place d'une fiscalité moderne permettant de privilégier l'inclusion dans l'économie marchande. L'instauration de la TVA pousse à l'utilisation du progrès technique incorporé dans les intrants.

De même, la mise en place de la fiscalité au bénéfice réel est plus favorable à celui qui investit. La mise à disposition de crédits abondants et rendus moins onéreux par une politique de bonification des intérêts des emprunts a facilité l'esprit d'entreprise, alors que la période précédente encourageait plutôt l'autonomie et l'épargne.

La coopération plus productive que la compétition

Autre différence avec la période de l'entre-deux-guerres, on a assisté à un changement radical dans la stratégie de ce que nous appelons désormais « la régulation économique ». Paradoxalement, la Guerre froide a eu pour effet de favoriser les stratégies concertées entre les pays occidentaux. Ceux-ci se sentaient en effet gravement menacés par le succès croissant des pays socialistes dont le système économique semblait à cette époque nettement plus efficace que les autres.

Au lieu du « chacun pour soi » des années 30, on a assisté à la naissance du FMI (Fonds monétaire international) pour stabiliser les changes, de la BIRD (« Banque Mondiale ») pour favoriser les investissements, du GATT pour favoriser les échanges extérieurs et, enfin, de l'ONU pour éviter les conflits. Cela a même entraîné un changement majeur des rapports entre les États-Unis et les pays européens. Au lieu de punir les vaincus comme cela s'était fait au traité de Versailles de si triste mémoire, les États-Unis ont offert une aide économique importante pour accélérer la reconstruction, le Plan Marshall. Dans le même esprit, les pays d'Europe de l'Ouest ont pris conscience qu'ils avaient plus à gagner à s'entendre qu'à continuer à s'opposer. Rien de tel qu'un ennemi commun pour faciliter la coopération ! Cela a d'abord concerné les produits industriels stratégiques comme le charbon et l'acier (CECA en 1951). Mais, très rapidement, on a étendu cette stratégie coopérative à l'agriculture et à l'atome par les traités de Rome de 1957.

Le protectionnisme extérieur utile à « l'industrie naissante » qu'était l'agriculture

Ce renforcement notable de la coopération internationale a permis, certes, de faire disparaître les frontières nationales entre pays européens en profitant de l'existence d'un budget agricole commun qui permettait de lutter contre les inégalités de départ. Mais il a permis aussi d'avoir les moyens politiques suffisants pour imposer dans les négociations internationales « la préférence communautaire », c'est-à-dire un protectionnisme commun aux pays européens pour isoler le marché intérieur du marché mondial. Sans ce protectionnisme efficace, la production européenne n'aurait jamais pu se développer car elle n'était pas compétitive par rapport aux grands pays exportateurs.

Autrement dit, l'Union Européenne a bénéficié grâce à la guerre froide de ce qu'un autre économiste du début du XIX^e siècle, malheureusement moins connu que les libéraux, Friedrich List [5], avait appelé le protectionnisme nécessaire au développement des industries naissantes. Il faisait remarquer, dès 1840, que si l'on suivait le raisonnement des libéraux, les États-Unis auraient dû se spécialiser sur les produits agricoles à cause de leur abondance de terres agricoles et de leur faible population. Heureusement, disait-il, qu'ils n'ont pas suivi ces conseils « judicieux » mais peut-être pas très objectifs car les conseillers étaient tous anglais !

Il ne faut pas oublier en effet que ce pays n'a pu devenir la première puissance industrielle du monde qu'en se protégeant de l'Angleterre et que c'est le Nord industriel qui a gagné la guerre de Sécession contre un Sud agricole qui avait de faibles coûts de production grâce à sa pratique systématique de l'esclavage.

Le rêve de l'ingénieur : augmenter la production sans se soucier des débouchés

Résultat, cette période a permis le règne sans partage de l'ingénieur et du progrès technique. Les agriculteurs continuaient à bénéficier des mécanismes de politique agricole mis en place dans les années 30 dans un contexte de surproduction, alors qu'ils étaient désormais dans un contexte de pénurie avec un développement sans précédent de la demande solvable. Les agriculteurs ont bénéficié d'une période de 45 ans, soit pendant presque deux générations où ils ont pu se consacrer à l'aspect technique de leur fonction dans un contexte où les risques de marché étaient assumés par la collectivité nationale jusqu'au début des années 60 puis par la collectivité communautaire entre 1965 et 1989.

Ainsi, l'agriculture a pu se développer dans l'Union européenne depuis la Seconde Guerre mondiale en bénéficiant d'un contexte politique très particulier qui a pu protéger l'activité agricole tant sur la plan intérieur qu'extérieur en lui offrant un cadre économique stabilisé politiquement aussi bien au niveau intérieur qu'extérieur. La technique disponible a pu alors être mise en valeur mais, contrairement à certaines idées reçues, cela a été non pas la cause mais la conséquence du changement de stratégie politique.

La traction animale et les investissements, principaux facteurs de blocage dans les pays du Sud

Marcel Mazoyer, professeur d'agriculture comparée à l'Ina-PG, rappelle les chiffres essentiels de la réalité agricole dans le monde actuel [6]. Sur 1,3 milliard d'actifs agricoles, seuls 28 millions sont moto-mécanisés. Il s'agit d'une très petite minorité qui a accès aux techniques agricoles modernes, en particulier aux machines qui permettent désormais à un homme seul de cultiver 100, voire 200 ha dans les terres les plus fertiles et beaucoup plus encore dans les terres moins fertiles.

À côté de cette minorité, 300 millions environ d'actifs agricoles ont accès à la traction animale et la grande majorité, soit un milliard, doit se contenter de travailler à la main. La moitié de ces derniers utilisent des semences sélectionnées et l'autre moitié doit se contenter du matériel génétique existant localement.

Le rapport d'orientation du CNJA de 2001 [7] présenté à Annecy fait apparaître ainsi des écarts de productivité qui s'étagent d'environ 10 quintaux par actif et par an pour les agriculteurs qui travaillent à la main avec des semences ordinaires à 20 000 quintaux pour un céréaliériste français performant. Les écarts sont donc de 1 à 2 000 ! Si l'on met en relation les économies concernées par l'ouverture des frontières, on ne voit pas comment les agriculteurs des pays pauvres pourraient résister.

Or, l'autre enseignement que met en valeur Marcel Mazoyer est que 45 % de la population mondiale vit encore de l'agriculture. La plupart d'entre eux font partie des plus pauvres. Si des importations intempestives font baisser les prix des produits agricoles, cela représente des masses énormes de populations appauvries. Il faut ajouter en effet que, déjà actuellement, sur 800 millions de personnes en sous-nutrition chronique les trois quarts sont des agriculteurs.

On voit ainsi que la solution à la malnutrition dans un certain nombre de pays du monde passera, à l'exemple de ce qui s'est passé en Europe, par une volonté politique d'assurer une sécurisation suffisante pour les producteurs afin de leur permettre de réaliser un investissement minimum, ne serait-ce que d'acquisition de traction animale. Mais, pour investir, il faut avoir la possibilité d'épargner et donc de ne pas consommer pour la subsistance de la famille la totalité de sa récolte.

La réussite de la Chine et de l'Inde en matière de sécurité alimentaire est venue non d'innovations techniques révolutionnaires mais d'une politique agricole de sécurisation des débouchés agricoles.

Les OGM et les grands enjeux de politique agricole

Les nouvelles technologies qui permettent d'intervenir directement sur les gènes apparaissent comme un saut qualitatif important en matière de progrès technique. En même temps, elles font l'objet de critiques sévères. Par rapport aux enjeux de politique agricole que nous venons d'examiner, sont-elles de nature à modifier considérablement la donne dans les prochaines années ?

Va-t-on assister à un changement important dans la compétition en cours entre les agriculteurs du monde ? Cela va-t-il avoir des conséquences pour les coûts de production, la diversité et la qualité des produits ? Est-ce que cela peut apporter des solutions à la malnutrition dans les pays en développement ?

Commençons par examiner les problèmes qui concernent nos économies dans les pays riches, puis nous regarderons la situation des pays du Sud.

Les OGM de première génération, une fausse solution

Par rapport aux arguments avancés par les firmes ayant investi dans le domaine des OGM, nous avons vu que la sécurité alimentaire restera encore longtemps un objectif prioritaire aussi bien dans les pays en développement que dans nos pays industrialisés, en particulier en Europe, sous l'aspect sanitaire. En conséquence, on ne risque pas d'assister à une spécialisation internationale qui permettrait aux pays les mieux dotés en facteurs de production de profiter de cette nouvelle technologie pour augmenter considérablement leurs exportations. La décision des États-Unis d'aider une nouvelle fois massivement son agriculture montre bien que, malgré leur richesse, ils ne sont pas prêts à sacrifier leur secteur agricole sur l'autel de la mondialisation.

Par ailleurs, cette avancée technologique n'est pas de nature à révolutionner la production agricole mondiale à cause de l'extrême pauvreté de la majorité des paysans du monde. Tant que l'on ne parviendra pas à assurer des prix attractifs suffisants à ces paysans pauvres, ils ne pourront pas faire le minimum d'investissements qu'il faudrait pouvoir financer pour augmenter la production.

Bien au contraire, si les OGM devaient entraîner une nouvelle baisse des prix mondiaux, cela ne ferait qu'empirer la situation dramatique actuelle. Les agriculteurs des pays en développement ont d'abord besoin d'utiliser la traction animale. Faut-il encore que les prix de vente soient suffisants pour qu'ils puissent acquérir les animaux de trait !

Faut-il prendre le risque de perdre les consommateurs européens pour conquérir les marchés mondiaux ?

Nous avons vu que, depuis le début des années 80, l'Union européenne était devenue autosuffisante, même dans le domaine des céréales où pourtant, en raison du manque de terres disponibles, nos pays avaient une situation peu favorable dans le monde. Avec trois fois moins de terres agricoles que les États-Unis, nous avons à peu près la même production agricole qu'eux. C'est dire le degré d'intensification déjà atteint par notre production. L'ouverture en cours vers les pays de l'Europe de l'Est ne peut que renforcer encore notre situation d'excédents structurels dans la majorité des marchés de produits agricoles. Dans ces conditions, toutes les innovations qui contribueront à augmenter la production ne feront qu'empirer la situation [4].

Qui plus est, sur les marchés des produits agricoles non transformés, la valorisation que l'on obtient sur le marché européen est beaucoup plus importante que celle qui est obtenue sur le marché mondial. Or, les OGM ont, à tort ou à raison, une mauvaise image de marque dans l'opinion publique et seraient de nature à faire diminuer la demande intérieure. Dans ce cas, nous assisterions à un scénario catastrophe où, face à une production croissante, les débouchés intérieurs les plus rémunérateurs baisseraient. Resteraient les exportations. Or, dans le cadre des accords OMC, il y a peu de chance pour que l'on parvienne à réaliser des exportations vers les pays tiers dans les conditions exigées, c'est-à-dire sans aides.

Les défenseurs des OGM font valoir qu'ils pourraient contribuer à fortement réduire les frais de production et, surtout, les nuisances environnementales en limitant l'usage des intrants. Cet argument n'est pas entièrement convaincant pour plusieurs raisons.

* Ces nouvelles techniques sont fort coûteuses et nécessitent la mobilisation de puissants moyens financiers. Elles donneraient aux entreprises qui les maîtriseraient un pouvoir économique important qui les inciterait à reprendre une grande partie de l'économie réalisable.

* Les parasites, en particulier les insectes, ont une variabilité génétique telle qu'ils peuvent sélectionner rapidement une variété résistante et les coûts réaugmenteront alors très vite.

* Jusqu'à maintenant, aucun système d'assurance n'a été mis en œuvre pour prévenir le risque d'une dissémination dangereuse pour d'autres espèces ou pour ceux qui utilisent des variétés traditionnelles [8]. Malgré l'ignorance qu'on a des risques réels, cela augmenterait les coûts.

Pour toutes ces raisons, les économies réalisées ne sont pas évidentes pour l'agriculteur qui utilise les OGM. Qui plus est, elles sont encore moins évidentes au niveau du consommateur.

En plus, à partir du moment où l'on autorise quelques variétés, il devient presque impossible de garantir des filières sans OGM. On voit bien aux États-Unis les dangers que fait courir le maïs OGM Starlink pour la commercialisation de l'ensemble du maïs américain et même pour tous les produits transformés qui utilisent du maïs. La méfiance des consommateurs se généralise alors à toute la production du pays.

Les OGM poussent à une nouvelle réduction de la diversité

Les promoteurs des techniques de manipulation génétique font valoir qu'ils sont désormais capables d'améliorer les qualités des produits en tenant compte des besoins des consommateurs. Mais ne risque-t-on pas alors d'accentuer encore les tendances actuelles à n'utiliser qu'une partie de plus en plus minime de la diversité génétique existant sur la planète et d'appauvrir durablement nos ressources disponibles pour l'avenir. D'ores et déjà, il ne reste qu'une quantité très limitée de variétés de blé utilisées ou de races laitières.

Or, les consommateurs recherchent de plus en plus la diversité, c'est-à-dire la spécificité d'une alliance réussie entre un ensemble de gènes et un milieu naturel. Si les viticulteurs bourguignons ont éprouvé le besoin de donner une renommée internationale à l'un de leur vignoble qui couvre moins de deux hectares (Romanée-Conti), c'est que cette stratégie de diversification est commercialement payante. N'y aurait-il pas plus à espérer d'une mise en valeur systématique de la différence appropriable par de très petites unités économiques que d'une homogénéité réinventée à grands frais et contrôlée par un nombre de plus en plus réduit de grandes firmes multinationales ?

Les OGM, un moyen de s'approprier le patrimoine génétique de l'humanité

On peut même se demander si le véritable enjeu des OGM n'est pas d'utiliser une découverte technique pour en profiter pour déposer des brevets sur le vivant. Autrement dit, au travers d'un problème apparemment technique, privatiser le patrimoine génétique commun de l'humanité. En déposant un brevet sur un seul gène, on s'approprie l'ensemble des caractères génétiques du produit concerné.

Plus généralement, on assiste au dépôt de brevet sur le patrimoine génétique des pays en développement, ce qui pourrait les conduire, à l'avenir, à être obligés de racheter ce patrimoine aux entreprises des pays industrialisés. C'est ainsi par exemple qu'une entreprise américaine aurait actuellement déposé le nom de Basmati, ce qui pourrait interdire aux producteurs indiens du riz de cette région d'utiliser cette dénomination pour mettre en valeur leur produit.

S'il n'y a pas un accord sur une règle du jeu mondiale, il y a des risques évidents que l'introduction de gènes particuliers puisse être un moyen détourné de privatisation sournoise de biens publics par quelques entreprises multinationales.

Si l'on ajoute qu'une grande part de ces recherches a été financée par la puissance publique, on pourrait assister à la privatisation du patrimoine collectif par le biais de techniques elles-mêmes en grande partie financées sur fonds publics !

* Il s'agit d'un point de vue personnel à l'auteur. Ce texte n'engage aucunement l'institution des chambres d'agriculture.

CONCLUSION

Le droit d'inventaire du citoyen

Les techniques de manipulation génétique ont connu ces dernières années un développement sans précédent sous la pression, en particulier, des parents sans enfants dans les pays riches. Il est possible que ces biotechnologies continuent à être utilisées à l'avenir dans la pharmacie pour résoudre des problèmes de santé humaine jusqu'à maintenant insolubles.

Doit-on les utiliser pour autant dans le domaine de la production agricole ? On comprend parfaitement l'intérêt que pourraient y trouver un certain nombre d'entreprises qui voudraient profiter de cette technologie en grande partie financée par la collectivité publique pour s'approprier le patrimoine génétique de l'humanité. On comprend que cet intérêt puisse être partagé par des agriculteurs qui pourraient produire en sous-traitance des produits très spécifiques pour des marchés identifiés, en particulier dans les cas d'utilisation industrielle. En revanche, on comprend moins leur intérêt dans le cadre de marchés de matières premières déjà engorgés. Est-ce pour autant une solution pour les pays en développement ? Cela ne pourrait être le cas qu'à condition que, comme pour les médicaments de lutte contre le sida, ces nouvelles technologies soient mises à disposition collective à peu près gratuitement. Mais cela réduit alors notablement les perspectives de profit à attendre !

Nous retrouvons une fois de plus un problème de société derrière un problème de technique agricole. Cela fait apparaître en effet que la technique n'a pas un rôle premier. Il faut d'abord que la politique crée le cadre favorable pour qu'elle puisse être utilisée. L'originalité du secteur agricole est d'avoir permis jusqu'à maintenant l'appropriation de la technologie existante par une multitude de micro-entreprises. Souhaitons que cela reste possible car cela évitera des restructurations trop rapides, en particulier dans les pays du Sud.

Si l'on découvrait la solution pour éviter à un certain nombre de pays en développement de passer par un exode rural, source de gâchis à la campagne et de problèmes sociaux en ville, cela permettrait un progrès de l'humanité autrement plus important que ce qu'offrent les OGM actuels. De plus, il faudrait éviter que la mobilisation des ressources de la recherche publique en faveur des OGM empêche toute autre recherche dans le domaine socio-politique.

En l'espace de quelques mois, suite aux épidémies dans le domaine animal, on a assisté à un changement radical dans le rapport entre l'opinion publique et l'agriculture au sens traditionnel du terme en Allemagne, au Royaume-Uni, en Italie et en Belgique. Dans tous ces pays, le ministère de l'Agriculture a pratiquement disparu. On a voulu signifier ainsi que le problème principal de nos sociétés n'était plus « la production agricole » la seule réponse aux attentes de consommateurs passifs et versatiles, mais plutôt une prise en compte d'aspirations sociétales mal définies mais « essentielles ».

De ce point de vue, l'agriculture remplirait une fois de plus son rôle de laboratoire d'innovations sociales. À cause de l'aspect quotidien de l'alimentaire, il est logique que l'urgence y soit plus prégnante qu'ailleurs. Mais cela préfigure peut-être ce qui pourrait se passer dans le reste de la société avec l'émergence de valeurs éthiques dans le commerce, avec les exigences de transparence pour l'hospitalisation, l'éducation nationale ou plus généralement la vie citoyenne et politique.

REFERENCES

1. L'agriculture française, principales évolutions au cours des quarante dernières années : pratiques agricoles en France et OGM (1999). *Dossiers de l'Environnement de l'Inra*, 18.
2. HERVIEU B, VIARD J (2001). *L'archipel paysan*. Paris : Éditions de l'Aube.
3. BOUSSARD JM (2000). *Faut-il encore des politiques agricoles ?* Paris : Demeter, Éditions Armand Colin.
4. BOURGEOIS L (1997). *Politiques agricoles*. Paris : Collection Domino, Éditions Flammarion.
5. LIST F (1998). *Système national d'économie politique*. Paris : Gallimard, coll. Tel.
6. MAZOYER M, ROUDART L (1997). *Histoire des agricultures du monde*. Paris : Le Seuil.
7. CNJA (2001). *Rapport*. Congrès d'Annecy.
8. PISANI E (2001). *Une certaine idée du monde*. Paris : Le Seuil, coll. L'histoire immédiate.

Illustrations

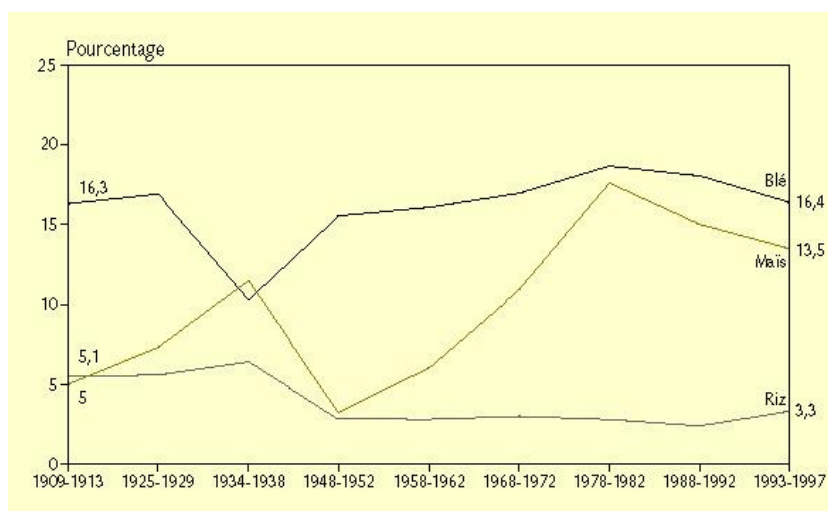


Figure 1. Céréales : part des exportations dans la production mondiale (source : Bouda Etama : *Économies et Sociétés AF*).

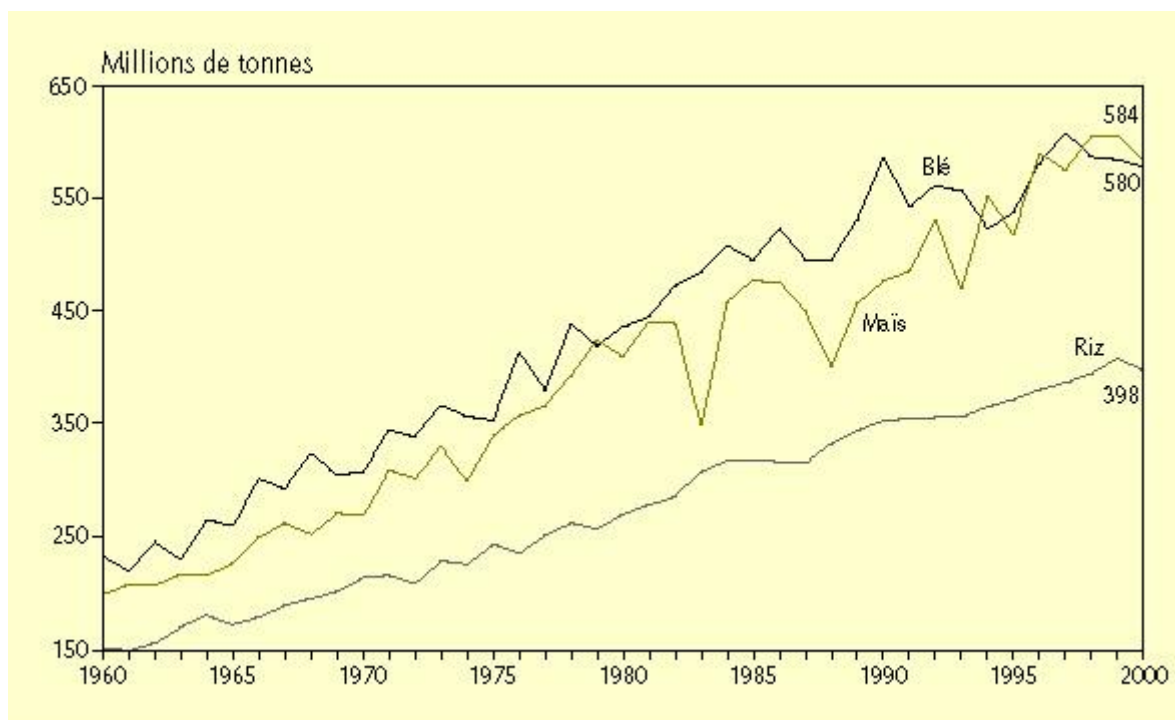


Figure 2. Production mondiale des céréales (source : USDA).

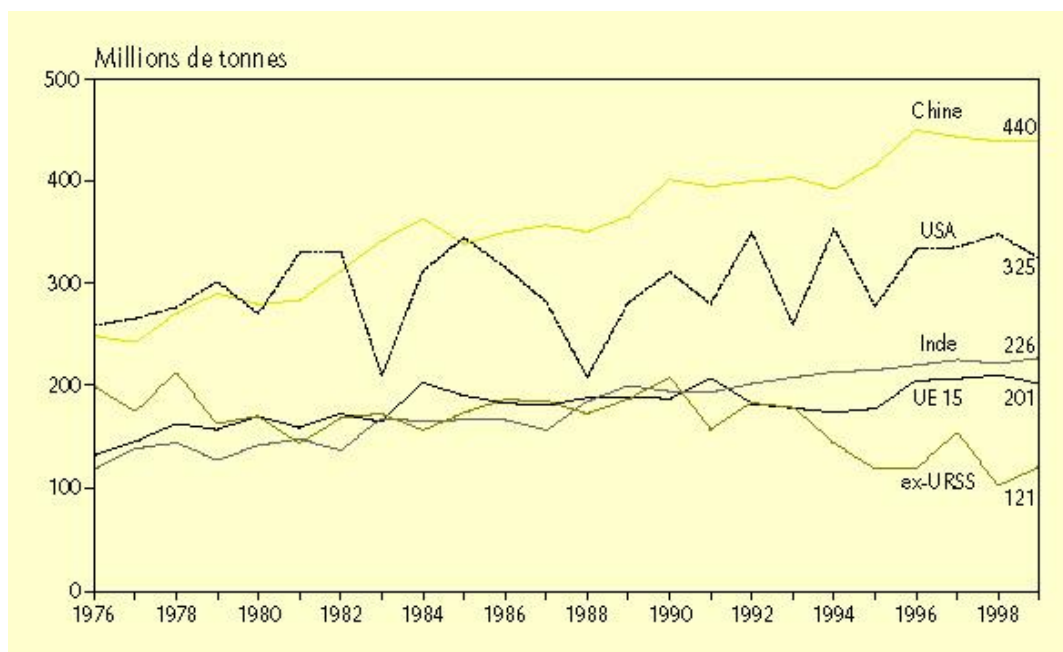


Figure 3. Production mondiale de céréales par pays (source : Oil World).

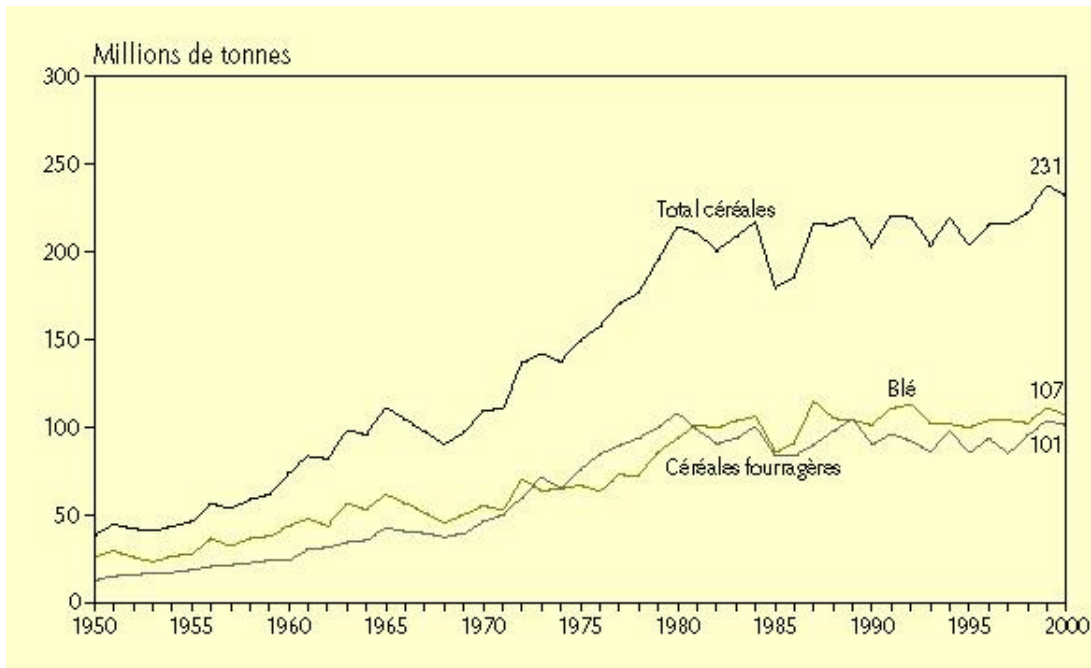


Figure 4. Exportations mondiales de céréales (source : USDA).

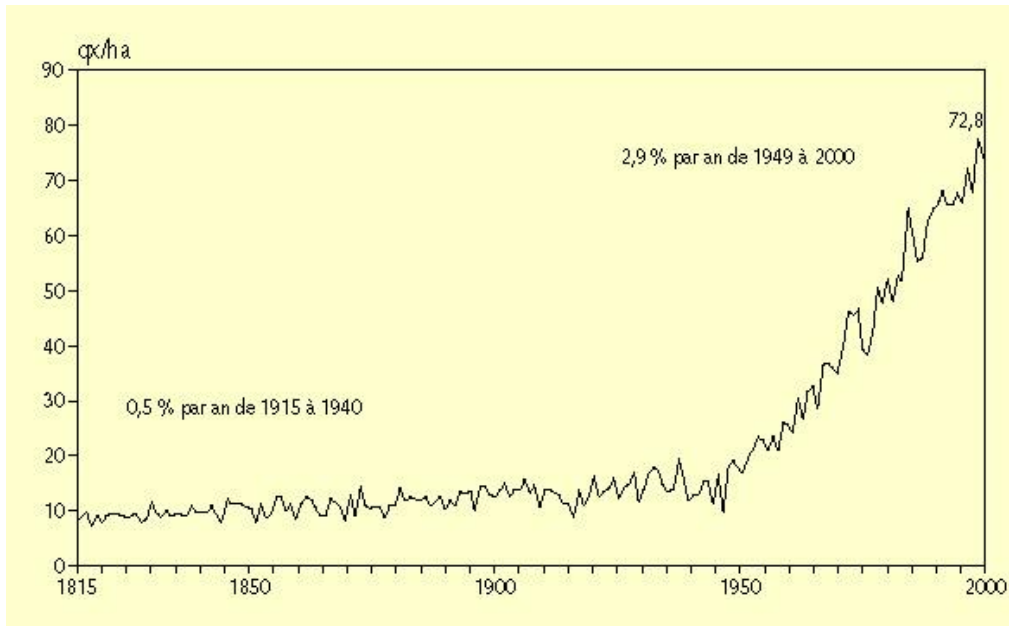


Figure 5. Les rendements du blé en France (source : INSEE).