L'alimentation mondiale au XXI^e siècle – Politique de la FAO pour lutter contre la faim

Position de la Suisse

Anton Kohler

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/1514>

DOI : 10.4000/aspd.1514

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 mars 1996

Pagination : 271-287

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Anton Kohler, « L'alimentation mondiale au XXI^e siècle – Politique de la FAO pour lutter contre la faim », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 15 | 1996, mis en ligne le 16 mai 2013, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/1514> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.1514>

L'alimentation mondiale au XXI^e siècle

Politique de la FAO pour lutter contre la faim

Position de la Suisse

Anton Kohler

1. Aujourd'hui et demain

En cette fin du XX^e siècle, l'une des questions centrales qui préoccupe l'humanité demeure sans réponse: alors que la population mondiale ne cesse de croître, la production vivrière parviendra-t-elle à nourrir tous les habitants de la planète et, par là même, à éliminer la faim?

Les réponses des spécialistes sont loin de converger. Les pessimistes, qui s'appuient souvent sur des perspectives malthusiennes, s'opposent aux optimistes. Ces derniers fondent leurs prévisions sur les progrès futurs de la biotechnologie et du génie génétique, tandis que les premiers doutent de la durabilité de l'expansion agricole, pour des raisons écologiques. Le Directeur général de la FAO, Jacques Diouf, compte, quant à lui, sur les réalisations futures d'une «Nouvelle révolution verte et durable». Nous présentons ci-après la stratégie de la FAO pour améliorer la sécurité alimentaire mondiale, principalement dans les pays les plus pauvres de la planète.

1.1. La situation en 1995

La situation alimentaire mondiale s'est nettement améliorée ces 25 dernières années. En 1970, en effet, quelque 950 millions de personnes souffraient de faim et de sous-alimentation. Aujourd'hui, on estime leur nombre à 800 millions. Dans le même laps de temps, la population mondiale s'est accrue de 2,5 milliards pour atteindre 5,7 milliards d'habitants. Cette amélioration de la situation nutritionnelle est un véritable succès et le résultat d'efforts conjoints

consentis par les pays en développement eux-mêmes ainsi que par la coopération au développement. A l'aube du XXI^e siècle pourtant, l'humanité est confrontée à un nouveau dilemme: la population mondiale croît toujours plus vite, tandis que les réserves de ressources naturelles se font plus précaires.

Dès après son élection en novembre 1993, le Directeur général de la FAO, Jacques Diouf, a déclaré que le problème de la faim dans le monde était une tragédie humaine inadmissible. Comme par le passé, plus de 200 millions d'enfants de moins de 5 ans souffrent de sous-alimentation chronique et de carence aiguë en protéines. Aujourd'hui encore, 15 millions d'enfants meurent de faim chaque année. Comment faire dès lors pour que le droit à une nourriture suffisante devienne une réalité pour tous?

1.2. «Horizon 2010»¹

Au milieu de l'année 1995, la FAO a publié sous le titre «Horizon 2010» une vaste étude sur l'avenir de l'alimentation mondiale. Les travaux se sont concentrés sur le potentiel limité de la planète et sur la capacité de l'agriculture de fournir, jusqu'en l'an 2010, suffisamment de nourriture à une population mondiale en constante augmentation. Voici les grandes conclusions de cette étude.

- La **population mondiale** augmentera pour passer de 5,7 milliards d'individus à 7 milliards environ en l'an 2010. Le taux moyen de croissance annuelle, qui varie selon les régions, atteint 1,6% par an. Cependant, la croissance démographique va faiblir dans toutes les régions du monde, sauf en Afrique.
- La croissance de la **production agricole** continuera de fléchir. Au lieu de poursuivre la courbe ascendante de 2,3% sur laquelle elle s'était engagée au cours des 20 dernières années, la production vivrière ne s'accroîtra plus que de 1,8% par an jusqu'en 2010. Elle sera donc à peine supérieure à la croissance démographique. Le **taux de croissance** annuel de la production agricole par habitant va ainsi diminuer pour passer de 0,54% pour la période 1970-1990 à 0,25% pour les années 1990-2010.
- Dans les pays en développement, plus d'un **milliard de personnes vivent aujourd'hui en dessous du seuil de pauvreté**, c'est-à-dire que leur revenu journalier est inférieur à un dollar par tête. En Asie du Sud et en Afrique, près de 50% de la population est dans ce cas. Par ailleurs, 2 milliards de personnes doivent se contenter d'un revenu journalier de deux dollars, voire moins.
- La pauvreté persistante ralentira la hausse de la **demande effective** (celle qui s'exprime sur les marchés), même si le besoin physique (de nourriture) s'accroîtra. De leur côté, le ralentissement de la croissance démographique et la saturation dans les régions riches du monde contribuent également à affaiblir la demande. Par conséquent, les agriculteurs seront **moins enclins à produire**.

1. Agriculture: Horizon 2010, FAO, Rome, 1995.

Croissance démographique et croissance de la production vivrière dans le monde (1970 - 1990 et perspectives pour 1990 - 2010)				
Pays / Régions		Croissance démographique [% par an]	Croissance de la prod. vivrière (% par an)	Croissance de la production (% par an)
Monde	1970-1990	1,8	2,3	0,54
	1990-2010	1,6	1,8	0,25
Pays industrialisés	1970-1990	0,8	1,4	0,6
	1990-2010	0,5	0,7	0,2
Pays en développement (Chine incluse)	1970-1990	2,2	3,3	1,1
	1990-2010	1,8	2,6	0,8
dont:				
Afrique subsaharienne	1970-1990	3,0	1,9	-1,1
	1990-2010	3,2	3,0	-0,2
Monde arabe	1970-1990	2,8	3,1	0,3
	1990-2010	2,4	2,7	0,3
Amérique latine	1970-1990	2,3	2,9	0,6
	1990-2010	1,7	2,3	0,6
Asie de l'Est	1970-1990	1,7	4,1	2,4
	1990-2010	1,2	2,7	1,5
Asie du Sud	1970-1990	2,4	3,1	0,7
	1990-2010	2,0	2,6	0,6
Source: FAO, Agriculture: Towards 2010, Rome, novembre 1995 * Les perspectives pour 2010 sont basées sur les données pour 1988/1990.				

- La gravité du **problème de la faim** se déplace de **l'Asie du Sud vers l'Afrique subsaharienne**, où le nombre des personnes souffrant de la faim passera de 175 millions aujourd'hui à 300 millions en 2010. Ce chiffre correspondra alors à 32% des habitants de ce continent ou à 50% de tous les affamés de la terre. En Asie du Sud, quelque 12% des habitants souffriront de la faim et le nombre d'affamés sera plus élevé en Afrique au Sud du Sahara qu'en Asie du Sud. Même des efforts supplémentaires ne parviendront pas à éradiquer, avant l'an 2010, la sous-alimentation chronique qui sévit dans ces deux régions.

- La croissance démographique n'étant pas prête de s'infléchir, le **conflit entre développement, nutrition et environnement** va s'envenimer. La pénurie de terre et d'eau s'accroîtra dramatiquement et la pression sur les ressources naturelles disponibles ira s'accroissant. L'extension des terres cultivées dans les pays en développement aura atteint ses limites d'ici en l'an 2010.
- La persistance de la pauvreté, l'insuffisance des ressources naturelles et financières dans les pays et régions en difficulté, ainsi que les mauvaises perspectives de leur développement économique et social **contribueront à ralentir sensiblement la production agricole.**

2. Le défi

A l'occasion du 50e anniversaire de la FAO, institution spécialisée des Nations Unies, tous les Etats membres ont réaffirmé son objectif essentiel - débarrasser l'humanité du fléau de la faim - dans la «Déclaration de Québec» du 16 octobre 1995. Ils ont souligné que la sécurité alimentaire doit surtout être accrue dans les pays en développement les plus démunis. Le droit fondamental de manger à sa faim, qui a été proclamé par les Nations Unies et par ses Etats membres, mérite un plus grand respect.

2.1. Stratégie de la FAO pour lutter contre la faim

Diverses informations provenant de la FAO indiquent que l'organisation se propose de relever les défis suivants d'ici en l'an 2010:

- La FAO veut contribuer de façon prépondérante à réduire le nombre des personnes qui souffrent de sous-alimentation chronique: des 800 millions actuels, elle envisage de l'abaisser nettement en dessous de 650 millions d'ici en 2010.
- Dans les pays en développement, la FAO s'efforcera d'améliorer l'apport alimentaire énergétique moyen par habitant pour le faire passer de 2500 kcal/jour en 1995 à 2700 kcal/jour en 2010. (Le Proche Orient, l'Asie de l'Est y compris la Chine, l'Amérique latine et les Caraïbes pourront probablement atteindre, voire dépasser, la limite des 3000 calories par jour.)
- La FAO propose une stratégie spécifique pour remédier à la grave situation alimentaire qui règne dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) et pour accroître la sécurité alimentaire.
- Selon cette stratégie, deux tiers de la production excédentaire de denrées alimentaires devront provenir de la croissance durable de la productivité dans les régions à rendements plus élevés.

Pour atteindre ces objectifs, il convient de redonner au développement de l'agriculture la place centrale qui lui revient dans les pays les plus pauvres. En effet, pour les trois quarts de la population de ces pays, le secteur primaire constitue la seule source de production et de revenu. De plus l'agriculture joue

un rôle clé dans l'économie. La promotion d'une agriculture, d'une pêche et d'une sylviculture durables est donc une condition sine qua non pour augmenter les revenus, abolir la pauvreté, faire reculer la faim, améliorer la sécurité alimentaire et soutenir le progrès social. Seule une augmentation de la productivité agricole - surtout dans les pays en développement les plus pauvres dont l'économie nationale dépend pour beaucoup de cette productivité - parviendra à faire évoluer la situation alimentaire mondiale.

2.2. Sécurité alimentaire pour tous

Les objectifs énumérés se fondent sur le but suprême de la FAO: améliorer la sécurité alimentaire dans le monde entier, et avant tout dans les pays les plus défavorisés. Lorsqu'elle est assurée, la sécurité alimentaire garantit à tous les hommes le droit à un approvisionnement physique et à un accès économique aux aliments de base. Pour améliorer la sécurité alimentaire, il importe dès lors de mettre au point une stratégie prometteuse orientée vers l'avenir.²

2.3. Les pays à faible revenu et à déficit vivrier

La sécurité alimentaire est extrêmement précaire dans les pays dits à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), où la pauvreté et la faim touchent de larges couches de la population. Ces pays présentent une base d'auto-provisionnement insuffisante, doublée d'un revenu par habitant très bas.

- Selon la FAO, le groupe des PFRDV comptait 88 pays en 1995, qui réunissaient plus de 3,5 milliards d'habitants. Dans ces pays, la croissance démographique a maintenu la production vivrière intérieure nettement en dessous des besoins en denrées alimentaires. Pour ce qui est de la sécurité alimentaire, elle est des plus précaires en Afrique au sud du Sahara, où les moyens d'importer les denrées nécessaires sont pour ainsi dire inexistantes, faute d'activités économiques permettant de se procurer des devises. C'est ainsi que les PFRDV d'Afrique tendent à dépendre toujours plus d'une aide alimentaire extérieure qui n'est pas garantie.
- Huit pays présentent une sécurité alimentaire extrêmement faible: Mozambique, République centrafricaine, Afghanistan, Tchad, Somalie, Burundi, Ethiopie, Erythrée. Selon l'étude «Horizon 2010» et d'un point de vue purement technique, ces pays possèdent néanmoins un potentiel agricole qui, s'il était réalisé, suffirait pour nourrir toute leur population d'ici en l'an 2010.

2. Définition de la sécurité alimentaire: "Que la nourriture soit disponible à tout moment, que tout le monde puisse y avoir accès, qu'elle soit adaptée du point de vue nutritionnel tant en quantité qu'en qualité et en variété et qu'elle soit acceptable sur le plan culturel." («L'autodépendance», contrairement à «l'autosuffisance», couvre à la fois la production intérieure et la capacité d'importer pour satisfaire les besoins de la population. L'autodépendance est un objectif non seulement au niveau de la planète et des pays, mais aussi au sein de chaque foyer.)

- Sur 40 Etats où la sécurité alimentaire est faible, voire très faible, 21 sont des pays africains. Tous disposent toutefois d'un potentiel appréciable en matière de développement agricole. En exploitant entièrement ce potentiel, ils pourraient produire, jusqu'en l'an 2010, plus du double des denrées alimentaires dont ils ont besoin.

3. Potentiels et limites: développement d'une stratégie

3.1. Le dilemme

Le rapport «Zur Lage der Welt - 1995»³ décrit comme suit le dilemme auquel est confrontée l'humanité au tournant de ce siècle: «C'est sans tambour ni trompette que le monde est entré dans une ère nouvelle. Et cette ère est marquée par la question de savoir comment nourrir une population mondiale qui croît de plus en plus vite.» (traduction)

Pour sortir de ce dilemme et trouver les moyens d'améliorer la sécurité alimentaire, la FAO a élaboré un instrument d'analyse exhaustif. Cet instrument permettra de dresser l'inventaire des potentiels agroécologiques existants et d'identifier les problèmes.

3.2. La nature a ses limites

Les limites de la croissance, que le Club de Rome a surtout identifiées dans le domaine de l'énergie en 1972, revêtent un aspect toujours plus dramatique lorsqu'il s'agit de la terre, de l'eau et de la forêt. Voici les problèmes qui surgissent au premier plan dans le domaine agroécologique.

Surfaces cultivables restreintes et limites agroécologiques

Si l'on comptait encore sur terre 0,23 hectare de terres cultivables par habitant en 1950, il n'en restait plus que 0,13 hectare en 1993. Ce processus de rétrécissement se poursuit et s'aggrave, car la production intensive se heurte rapidement aux limites de la nature et entraîne une baisse de la productivité des sols. Dans nombre de pays en développement, il est certes possible d'accroître encore le rendement à l'hectare en utilisant plus d'engrais, mais une telle solution recèle de graves risques écologiques. En effet, chaque année la surexploitation et l'érosion détruisent 5 à 7 millions d'hectares de bonnes terres cultivables. Selon les calculs de la FAO, ces pertes ne sont qu'à peine compensées par les réserves de terres encore disponibles.

L'inventaire mondial dressé par la FAO des sept types de terres agroécologiques permet d'évaluer les limites et le potentiel de la production agricole.⁴ Ses auteurs ont ainsi recensé dans les pays en développement

3. Zur Lage der Welt - 1995, p. 12; Fischer Taschenbuch 12895, Frankfurt a. M., 1995.

4. Voir note 1.

(Chine non comprise) un total de 2570 millions d'hectares de terres disponibles dont le potentiel de production va de très bon à marginal. De ce total, quelque 760 millions d'hectares sont actuellement cultivés, mais seuls 90 millions d'hectares sur les autres 1800 millions se prêtent à l'exploitation agricole. Les terres restantes comprennent avant tout des terres de très faible rendement, des terrains en pente, des forêts et des réserves naturelles.

Eau

Dans les pays en développement, 30% de la population ne bénéficie toujours pas d'un approvisionnement sûr en eau potable. L'eau joue pourtant aussi un rôle primordial dans l'accroissement de la productivité des sols. Il arrive que des systèmes d'irrigation complexes ne soient pas utilisés de façon optimale car l'eau qu'ils véhiculent ne coûte rien ou presque aux agriculteurs dont les champs se situent dans le périmètre irrigué. Cette situation accentue l'inégalité entre riches et pauvres, entre culture sèche - qui dépend du régime des pluies - et culture irriguée, car l'eau n'est que rarement taxée. Dans les régions où l'eau souterraine est utilisée pour irriguer les champs, le niveau de l'eau baisse sensiblement car les pompes à moteur tendent à épuiser la nappe phréatique.

Forêt

Entre 1980 et 1990, 15,4 millions d'hectares de forêt tropicale ont en moyenne été détruits chaque année. Il ne faut pas laisser les forces du marché réguler le processus d'une exploitation forestière non durable et d'une culture des sols inadéquate, car les 30% des terres encore couvertes de forêts courent un grave danger dont l'agriculture n'est pas seule responsable.

3.3. Limites économiques, résistances socioculturelles et obstacles institutionnels

Dans son analyse en vue de proposer de nouvelles stratégies de production, la FAO aborde également les goulots d'étranglement et les contretemps d'ordre économique, infrastructurel et institutionnel. Ce dernier domaine comprend bien entendu tout le problème de la bonne gestion gouvernementale, telle qu'elle ressort des «Lignes directrices Nord-Sud» de la coopération suisse au développement. Il existe également des résistances socioculturelles aux innovations agricoles et des obstacles à l'accroissement de la productivité. On les trouve dans les domaines suivants: structure agricole (régime de la propriété terrienne, système de fermage, etc...); marché du travail et engagement de la main-d'œuvre; niveau de formation et, plus particulièrement, l'absence de promotion des femmes dans le processus de développement.

L'étude de la FAO affirme à juste titre que tous ces facteurs déterminent de façon prépondérante le niveau d'acceptation des nouvelles technologies et du mode d'exploitation du potentiel agroécologique. Faute de place, il ne nous est

pas possible ici de traiter ce sujet plus en détail. L'impression demeure néanmoins que la FAO sous-estime la difficulté que représentent ces facteurs limitatifs et qu'elle se montre trop optimiste en comptant pouvoir les surmonter, notamment en Afrique.

3.4. Innovations scientifiques

L'emploi de nouvelles biotechnologies et du génie génétique dans les cultures, tant sèches qu'irriguées, présente un potentiel dont il est difficile d'apprécier l'ampleur pour la future formule productive. La FAO prévoit que de nouvelles connaissances et de prochaines percées scientifiques engendreront de nouvelles innovations dans l'agriculture, mais ces innovations n'ont guère de chances d'égaliser le potentiel de productivité de la «Révolution verte». C'est pourquoi les stratégies de l'organisation intègrent également des méthodes - qui ont déjà fait leurs preuves tant en théorie que dans la pratique - pour réduire les pertes, telle la lutte biologique contre les parasites des plantes (Integrated Pest Management, IPM).

4. La voie vers la sécurité alimentaire mondiale

4.1. Modernisation et progrès techniques

Le point 3.3. énumère bon nombre des limites qui entravent, selon la FAO, l'accroissement de la production agricole, ainsi que l'application de nouvelles connaissances scientifiques et d'innovations techniques. Ces limites s'expliquent par les conditions socioculturelles; elles sont maintenues en place par des résistances structurelles, institutionnelles, politiques et administratives et renforcées par des goulets d'étranglement économiques. Venir à bout de ces obstacles structurels permettrait de libérer le potentiel agronomique disponible, de favoriser l'évolution socioculturelle et de faciliter la progression du niveau de production technologique. Les modes de production traditionnels céderaient alors la place au changement technologique et à l'introduction de méthodes de production plus modernes. Relevons toutefois que la FAO ne souhaite nullement promouvoir une agriculture «high tech», car celle-ci recèle trop de risques écologiques. L'organisation préconise plutôt un niveau technologique moyen et bien adapté en vue d'accroître la productivité dans les PFRDV.

4.2. Programme spécial pour les pays à faible revenu et à déficit vivrier

Sachant que 800 millions de personnes dans le monde souffrent de faim et de sous-alimentation, la FAO juge que sa principale préoccupation doit être d'accroître la sécurité alimentaire dans les pays les plus démunis. Grâce à l'instrument d'analyse présenté ci-dessus, l'étude «Horizon 2010» a évalué le poten-

tiel agricole encore inexploité des pays en développement. Voici l'une des principales conclusions de cette étude: selon la FAO, le potentiel agricole encore disponible suffira à la majorité des 88 PFRDV pour couvrir eux-mêmes la plupart de leurs besoins en denrées alimentaires d'ici à l'an 2010. Cette évolution permettrait d'atteindre l'objectif de la sécurité alimentaire. La condition pour parvenir à ce résultat est cependant de taille: il faudrait appliquer aussi largement que possible les connaissances actuelles en matière de techniques agricoles et les mettre au service d'un développement agricole durable. Cette condition ne pourra à son tour être remplie que si l'on parvient à surmonter les facteurs structurels limitatifs et les goulets d'étranglement évoqués dans le chapitre 3.

Lors d'une séance extraordinaire réunie en novembre 1994, le Conseil de la FAO a donné le feu vert au nouveau Directeur général pour lancer un programme spécial intitulé «Production vivrière à l'appui de la sécurité alimentaire dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier». Le programme met en oeuvre des moyens financiers limités, qui devraient - dans des PFRDV déterminés - donner un nouvel élan à une planification et une application participatives des programmes, en se fondant sur la modernisation issue des innovations techniques. En mobilisant des ressources financières et toutes les instances concernées (services publics, organismes d'entraide, secteur privé, agriculteurs) pour concevoir et appliquer les projets, il devrait être possible de surmonter les obstacles structurels et d'imprimer ainsi une nouvelle tendance à la production vivrière.

Selon diverses extrapolations, la part de la population urbaine des PFRDV passera d'un quart à la moitié de la population totale d'ici en l'an 2025. La demande urbaine croissante devrait donc être satisfaite par les excédents de la production des régions rurales. Si l'on veut résoudre le problème de la faim dans les villes, il convient, selon le programme spécial, de promouvoir des régions agraires à proximité des centres urbains, ainsi que des structures de marché favorisant la modernisation de l'agriculture et la distribution de produits agricoles.

La FAO s'intéresse en priorité aux régions agroécologiques des PFRDV qui sont dotées d'un potentiel de rendement élevé et non encore exploité («high potential areas», HPA). Par ailleurs, elle met l'accent géographique sur les pays africains du sud du Sahara, parcequ'il y règne une grande misère et que les prévisions relatives à leurs croissances démographique et agricole suscitent de vives inquiétudes (voir le tableau ci-dessus). Un nouvel effort technique dans le domaine de la production pourrait prévenir les besoins d'une population dont la croissance ne cesse de s'accroître. Des projets exemplaires devraient démontrer que des stratégies participatives viennent à bout des obstacles au développement et qu'elles peuvent augmenter de façon spectaculaire le rendement de régions à potentiel élevé mais peu exploitées. L'impulsion technologique doit provenir d'une «Nouvelle révolution verte» qui respecte les principes de la durabilité.

Programme spécial

Le principal objectif du programme spécial de la FAO est d'accroître rapidement la production vivrière en prenant les mesures suivantes:

- concentrer les moyens limités sur les régions à forte productivité;
- introduire des technologies mieux adaptées en encourageant au mieux la participation des groupes cibles au choix des innovations;
- activer le changement technologique par des démonstrations;
- appliquer des méthodes d'irrigation à petite échelle (y compris des systèmes d'irrigation à pédales);
- intégrer tous les partenaires aux projets (services publics, organismes d'entraide, secteur privé, agriculteurs, ONG).

Une **phase pilote** permettra de choisir la technologie la mieux adaptée et d'identifier les facteurs limitatifs et les goulets d'étranglement qui entravent une adoption large et durable de techniques éprouvées.

Au cours de la **phase élargie**, il s'agira avant tout d'entreprendre des réformes et d'améliorer les structures pour vaincre les facteurs limitatifs. La phase élargie comprendra par ailleurs d'autres éléments, tels que des projets d'investissement dans les domaines suivants:

- irrigation (nouvelles installations ou remise en état d'anciennes installations);
- infrastructures rurales (transport, entreposage, transformation);
- production et livraison de moyens de production agricoles;
- création de conditions-cadres institutionnelles et organisationnelles favorables (p. ex. coopération, institutions de crédit, structures de transformation, d'entreposage et de distribution, services d'entretien pour les machines et les équipements, etc...).

Initialement il était prévu que le programme spécial s'applique à tous les PFRDV. Pour des raisons administratives et financières, il n'englobe toutefois pour l'heure que 14 de ces pays. La direction du programme incombe aux autorités nationales ou locales compétentes, mais le ministère de l'agriculture assume la responsabilité globale du projet. (Afrique: Burkina Faso, Erythrée, Ethiopie, Guinée, Kenya, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tanzanie, Zambie; Amérique latine: Bolivie; Asie: Chine, Népal; Océanie: Papouasie-Nouvelle-Guinée).

La FAO désire faire participer le plus grand nombre possible de partenaires externes à la préparation et à la réalisation du programme. La direction globale du programme spécial est assurée par le directeur général, qui dispose à cet effet d'une unité de direction et de coordination spéciale.

4.3. Une «Nouvelle révolution verte et durable»

Par le passé, la FAO a déjà accordé une grande importance à la révolution verte, qui a accru de façon spectaculaire la production agricole en Asie et en Amérique latine. Aux stades précoces de ce processus, des experts de renom avaient toutefois déjà - et à juste titre - mis en garde contre les risques écologiques d'une exploitation du sol trop intensive. C'est pourquoi les commissions de la FAO ont exhorté le directeur général à se méfier des stratégies classiques de la révolution verte, dont les résultats vont souvent à l'encontre du principe de la durabilité. Pour éviter les erreurs du passé dans le transfert de technologies prévu vers l'Afrique, la FAO collabore avec d'autres instituts de recherche pour mettre au point une «Nouvelle révolution verte». Ce nouvel instrument est destiné à s'appliquer dans le cadre du programme spécial décrit ci-dessus, de façon à éviter les erreurs écologiques et socioéconomiques commises jusqu'ici. Une agriculture intensive se doit en effet, conformément à l'Agenda 21 de la CNUED (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement), de respecter les critères de la durabilité économique, écologique et sociale. La mise en œuvre pratique de ces recommandations demeure toutefois encore vague. L'hésitation de la FAO à utiliser le vocable «Révolution verte» montre que l'intensification de l'agriculture - sur le continent africain justement - a cédé la place à des considérations plus réalistes en matière de faisabilité.

Pourtant, c'est précisément en Afrique que la FAO est condamnée au succès. Pour que la production puisse répondre, dans un avenir suffisamment proche, aux besoins d'une population croissante, il n'est que logique de viser un essor de la production agricole à court terme. On n'assistera toutefois à la percée nécessaire qu'après avoir surmonté les obstacles institutionnels, économiques et socioculturels. Les spécialistes de l'Afrique restent cependant sceptiques sur les chances de succès de cette stratégie.

5. Point de vue suisse - analyse et propositions

5.1. Remarque liminaire

Une analyse du programme spécial ne peut pas rendre justice à la FAO sans tenir compte de la remarque ci-après.

Les principaux efforts de la FAO visent à améliorer rapidement et notablement la sécurité alimentaire dans les PFRDV afin d'atteindre l'objectif que l'organisation s'est fixée, soit de réduire rapidement le fléau de la faim, de la sous-alimentation et de la malnutrition. La stratégie exposée, qui consiste à surmonter les obstacles identifiés, souffre d'un handicap de taille: le programme ne dispose que de ressources financières très limitées. Les moyens accordés au programme par le Conseil de la FAO ont en effet subi les conséquences de mesures d'économies internes. Reste à savoir si les moyens disponibles suffiront pour financer la lutte contre la faim, ne serait-ce que dans les 14 premiers

pays choisis pour la phase-pilote. De prime abord, ces moyens semblent dérisoires pour appliquer une stratégie conséquente et à long terme capable d'accroître durablement la sécurité alimentaire. C'est pourtant d'une telle stratégie que devrait se doter une organisation dont l'objectif est d'assurer durablement cette sécurité au-delà des années 2010.

L'insuffisance des ressources permettrait donc d'écarter d'un revers de la main tous les arguments critiques. Dans ce qui suit nous désirons cependant faire des suggestions constructives et réalistes pour formuler une stratégie au service d'une sécurité alimentaire à long terme, des suggestions que la Suisse soutient par ailleurs au sein des organes de la FAO.

5.2. Analyse fondamentale

Dans son programme spécial, la FAO mise sur l'exploitation de régions à haut rendement encore peu utilisées. Parallèlement, elle estime que les 90 millions d'hectares de terres cultivables qui constituent les réserves encore disponibles dans les pays en développement seront épuisés en l'an 2010. Selon les pertes de sol, que l'on estime entre 5 et 7 millions d'hectares par année, la même superficie de terres cultivables deviendra inutilisable dans le même laps de temps. Une question se pose alors: que se passera-t-il après l'an 2010? Cette question engendre d'autres: ne faudrait-il pas placer, aujourd'hui déjà, l'amélioration du sol au centre d'une stratégie à plus long terme? Un programme en faveur de la sécurité alimentaire ne devrait-il pas aussi inclure les terres situées dans les zones tropicales semi-arides, qui seraient alors cultivées selon les nouvelles méthodes durables conçues pour des terres à faible rendement ou à rendement limité? en voulant obtenir des résultats à court terme, la FAO ne risque-t-elle pas de faire passer au second plan des programmes qu'elle mène déjà dans ce domaine?

C'est donc parce que les ressources sont limitées que la stratégie est axée sur l'intensification de la culture de terres nouvelles à haut rendement ou de surfaces déjà cultivées offrant un potentiel de production élevé. La volonté d'atteindre le meilleur rendement marginal à court terme en disposant de moyens limités conduit inévitablement à prendre les mesures prévues dans le programme spécial. Les régions dites «fragiles», telles que les régions de montagne, les régions ravagées par la sécheresse, les zones déboisées ainsi que les zones irriguées mal entretenues et surexploitées, ne bénéficieront pas des investissements spéciaux. La FAO reconnaît que, même s'il n'est pas possible d'accroître à court terme la production agricole de ces régions, il existe des méthodes de préservation et de revitalisation aptes à leur redonner leur rôle dans une exploitation durable. Il est toutefois difficile de trouver les moyens de financer des mesures visant à améliorer le sol et à le protéger contre l'érosion, d'autant plus que l'on doit s'attendre à une diminution de l'aide internationale au développement. L'état de la planète Terre risque donc de se détériorer et d'aggraver encore le dilemme auquel est confrontée l'humanité à l'aube du XXI^e siècle.

5.3. Exode rural: fuir la faim

Si la FAO se donne pour tâche prioritaire de lutter contre la faim, elle doit s'attaquer aux racines du mal, à ses causes. Le programme spécial de l'organisation vise toutefois explicitement à approvisionner une population urbaine en très forte croissance. Or, l'on connaît assez bien les raisons qui attirent les habitants des campagnes vers les villes. Il s'agit le plus souvent d'une mauvaise définition des priorités de la part de certains gouvernements, qui privilégient les investissements dans les centres urbains, et d'une politique industrielle mal conçue et orientée sur le prestige. Pourtant, la pauvreté et la faim sont particulièrement répandues dans les régions rurales. Si les investissements de développement continuent de négliger ces régions et contribuent ainsi à y perpétuer la pauvreté, il ne sera pas possible de contenir le mouvement migratoire vers les villes, qui n'est rien d'autre que l'expression de la quête désespérée d'une plus grande sécurité existentielle. Seule une amélioration des conditions de vie dans les régions rurales permettra d'infléchir cette tendance dans les PFRDV. Or, le programme spécial, tel qu'il est prévu, ne fera qu'aggraver encore la tendance à l'exode rural que la FAO admet trop vite comme un phénomène inéluctable.

Relevons non seulement que la majorité des 800 millions de personnes qui souffrent de la faim vivent dans des régions rurales, mais aussi que l'étude de la FAO sur les sols classe ces régions dans la catégorie des sols peu productifs. De plus, sur les 900 millions de personnes qui vivent dans les zones tropicales semi-arides - «l'habitat des pauvres et des affamés» - 300 millions vivent dans la pauvreté absolue. Dans ces zones, la production agricole ne parvient pas, notamment en Afrique, à suivre la croissance démographique. Les possibilités d'irriguer ces régions étant maigres, le programme spécial de la FAO n'offre que peu de chances à leurs habitants d'améliorer leur statut nutritionnel. Il est pourtant un défi qu'il faut relever sans tarder: consacrer des investissements supplémentaires au développement de ces régions ainsi qu'à la protection des bassins versants en danger (voir l'exemple de l'Inde).

5.4. Faim et pouvoir d'achat

Il importe de s'attaquer simultanément à plusieurs éléments du cercle vicieux de la pauvreté: manque de pouvoir d'achat, faim, baisse de la productivité, épargne insuffisante dans les régions rurales, sous-investissement dans la fertilité du sol et dans des modes de culture plus efficaces. D'ailleurs le problème essentiel de la faim causée par un pouvoir d'achat insuffisant - que le programme spécial de la FAO ne fait qu'effleurer - sera d'une actualité encore plus aiguë en 2010. Dans sa volonté de résoudre à court terme le problème de la faim en appliquant un programme axé sur la production, la FAO risque de négliger les aspects écologiques et économiques et d'aggraver encore ce problème à long terme.

Nouvelles méthodes participatives dans les régions semi-arides de l'Inde

Au terme d'une phase de trente ans au cours de laquelle la révolution verte est parvenue à accroître la production agricole, l'Inde est arrivée à un stade où les rendements marginaux des régions irriguées «classiques» ont commencé à stagner, voire à diminuer. La surexploitation a en effet provoqué la salinisation, le lessivage et les pertes par érosion de champs autrefois fertiles et ses conséquences atteignent désormais des dimensions visibles.

C'est dans cette situation - donc relativement tard - que l'Inde met aujourd'hui l'accent sur le développement de régions semi-arides longtemps négligées où vivent les pauvres d'entre les pauvres, qui n'ont guère ou pas du tout profité de la révolution verte. Les zones semi-arides occupent plus de 50% du territoire indien et c'est là que vivent les couches de population les plus démunies, dont le pouvoir d'achat est très limité, voire inexistant. Le «Watershed Development Programme» met en oeuvre des investissements qui respectent le développement durable du point de vue écologique, économique et social, pour améliorer l'écologie des bassins versants de régions menacées par la sécheresse et accroître ainsi la productivité de telles régions sur les hauts plateaux du Deccan.

Collaborant avec des instituts de recherche tels que l'ICRISAT (International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics, à Hyderabad) et avec des organisations non gouvernementales, les gouvernements du Maharashtra et du Karnataka ont déjà réussi à lancer des programmes de développement participatif des bassins versants dans des régions à rendement très faible. Ces programmes comprennent les éléments suivants:

- mise en place de systèmes pour «recueillir» l'eau en vue de revitaliser la nappe phréatique et de régénérer la végétation;
- emploi d'engrais verts et d'installations à biogaz pour améliorer le sol;
- reboisement intégré pour stopper l'érosion, protéger les eaux et servir de base pour le fourrage;
- utilisation de semences résistant à la sécheresse (avant tout différentes sortes de millet) en collaboration avec l'ICRISAT;
- intégration large et démocratique de la population à tous les niveaux: planification, revitalisation et exploitation durable des réserves d'eau, de la terre et de la forêt; construction et entretien de nouvelles infrastructures, etc...

La réalisation de tels programmes exige des investissements élevés.

Les communautés villageoises et les familles des agriculteurs fournissent un travail bénévole de premier plan dans la reconstruction. En échange des prestations fournies, elles bénéficient toutefois d'indemnités pécuniaires ainsi que du droit d'utiliser les pâtures et les forêts. L'Allemagne, la Suisse et d'autres pays contribuent à financer les versements accordés par le gouvernement indien.

Un autre projet qui mérite d'être mentionné vise à développer les régions situées en dehors des périmètres d'irrigation mais qui possèdent néanmoins de bonnes réserves d'eau souterraine ou un réseau hydrologique suffisant. Dans ces régions, diverses ONG - parmi lesquelles des organismes suisses - ont commencé, en marge des grands programmes gouvernementaux et ignorés par ceux-ci, à introduire des méthodes d'irrigation de petite envergure. Ces méthodes utilisent des pompes à pédales qui assurent une utilisation économe et durable de l'eau provenant des rivières, des lacs, des canaux et de la nappe phréatique, et permettent ainsi d'étendre sensiblement le périmètre des zones irriguées, même dans les régions à faible pouvoir de rendement.

Ces deux projets augmenteront encore les revenus des récoltes en Inde et amélioreront sensiblement la sécurité alimentaire dans les régions marginales. Des projets similaires ont été lancés dans d'autres pays en Asie et en Afrique. Un échange d'expériences entre pays du Sud, soutenu par la FAO, pourrait donner un élan appréciable à cette évolution positive.

Si la FAO désire véritablement faire front à la pauvreté et à la faim, elle doit intégrer les éléments cités ci-dessus dans sa stratégie en faveur de la sécurité alimentaire. Même si les régions semi-arides ne pourront pas produire des excédents commercialisables dans un premier temps, les agriculteurs qui y vivent n'en ont pas moins le droit de bénéficier des connaissances les plus récentes sur les modes de culture. En disposant d'un savoir-faire plus performant, les paysans attachés aux cultures vivrières parviendront à améliorer de façon décisive les fondements de leur existence, oublier la sous-alimentation chronique et, parfois même, produire des excédents qu'ils pourront vendre sur le marché.

Si l'on dénombre actuellement 800 millions de personnes sous-alimentées de par le monde, ce n'est pas seulement la conséquence d'une production agricole insuffisante, mais aussi le signe que les pauvres disposent d'un pouvoir d'achat trop faible. Cette situation indique par ailleurs que les incitations à la production et les investissements dans le savoir-faire ne s'adressent pas assez aux agriculteurs attachés à l'économie de subsistance, qui n'ont que peu de moyens pour améliorer leurs bases de production et d'autoapprovisionnement. Quant à la question de savoir si la stratégie de modernisation technique doit intégrer directement les pauvres et les agriculteurs

vivriers dans le processus économique d'un accroissement de la production agricole, il convient de répondre non même sans tenir compte du fait qu'ils vivent à l'écart des marchés agraires et que leur pouvoir d'achat est inexistant. Ce non s'explique en bonne partie par la pression qui pèse sur la FAO. Celle-ci est en effet condamnée à remporter un succès à court terme. Rien n'empêche cependant les régions jusqu'ici négligées de prendre part à un processus de développement basé sur la participation sociale et orienté sur le long terme, tant du point de vue écologique qu'économique. Pour les 40% des habitants pauvres de l'Inde - un pays exportateur de denrées alimentaires - ce processus participatif a récemment commencé à porter ses fruits. Seul problème: de tels processus démocratiques exigent du temps.

6. Conclusions

Pour garantir la sécurité alimentaire à long terme, la FAO devra également accorder une grande importance aux sols peu productifs. De plus, une stratégie à long terme devra tenir compte des 2 milliards d'hectares de terres qui ont été dégradées ces 50 dernières années. Sur l'ensemble de cette superficie, 80% environ sont des sols légèrement à moyennement dégradés que des investissements supplémentaires au niveau des exploitations agricoles pourront revitaliser. Mais seuls des projets du type des «Watershed Development Programmes» pourront rendre le reste de ces terres à la culture.

La majorité de la population pauvre des pays en développement vit dans des régions semi-arides ou de montagne. Par conséquent, toute stratégie de lutte contre la faim et la pauvreté devra donner la priorité aux populations de ces régions, même si une partie des agriculteurs concernés ne seront pas en mesure de produire d'importants excédents pour approvisionner les centres urbains. En effet, si rien n'est fait pour soutenir ces populations, elles continueront de migrer vers les villes et contribueront à accroître encore la demande urbaine de denrées alimentaires.

Une stratégie en faveur de la sécurité alimentaire doit englober ces régions dans le cadre d'un programme de la FAO pour le développement rural. Il importe dès lors de mettre en place une collaboration plus étroite avec les centres de recherche CGIAR qui ont enregistré de bons résultats dans ce domaine. Il est tout aussi urgent d'assurer un échange de connaissances entre les pays en développement dans le domaine du développement et de la réhabilitation de bassins hydrologiques (Watershed Development). Relevons à ce propos que la FAO dispose de moyens financiers pour promouvoir la coopération entre pays du Sud.

Seule une stratégie de développement équilibrée entre régions à haut et à faible potentiel de rendement permettra de garantir une sécurité alimentaire durable dans les PFRDV. Cette stratégie devra par ailleurs obligatoirement s'attaquer à la sous-alimentation et à l'exode rural, sans oublier les régions marginales, qui se distinguent par la pauvreté et la faim qui y règnent. D'où la

nécessité d'investir à long terme dans la lutte contre la surexploitation du sol, contre l'érosion et contre la désertification. Les deux pôles de développement que sont le progrès technique dans les régions à haut rendement, d'une part, et l'innovation agricole et le renouvellement des ressources naturelles dans les régions moins productives, d'autre part, sont complémentaires. La révolution «doublement» verte qui en résulte est en mesure de réduire durablement la faim et la pauvreté. De plus, si cette révolution s'accompagne d'un processus de développement participatif, elle assure une sécurité alimentaire durable du point de vue économique, écologique et social.

Contributions suisses à la FAO (en mio \$US)				
	1992	1993	1994	1995
Contributions annuelles ordinaires	4,21	4,17	4,13	4,13
Contributions à des projets	6,8	6,8	6,2	
Total	11,01	10,97	10,33	