

L'IAASTD¹ : une expertise internationale qui marque un changement de paradigme pour l'agriculture et le développement

L'IAASTD, initié et animé par la Banque mondiale et plusieurs agences des Nations unies, entre 2005 et 2008, visait à évaluer de manière prospective la contribution de la recherche agronomique et des technologies agricoles aux objectifs du Millénaire pour le développement². Il a impliqué 57 gouvernements ainsi que de nombreux acteurs du développement, des représentants des secteurs agricole et agroalimentaire, du monde académique et de la société civile. Originale dans sa conduite, cette réflexion multidisciplinaire entérine un changement de paradigme important, objet d'un large *consensus* entre experts : l'agriculture est multifonctionnelle, multifactorielle, elle nécessite des approches tenant compte des contextes spécifiques dans lesquels elle se pratique, associant l'ensemble des acteurs de la chaîne et prenant en considération les savoirs locaux. Ce nouveau paradigme, qui signe l'affaiblissement des solutions universelles et réductrices, propose des options diversifiées pour l'action. Au-delà de la somme de connaissances accumulées et de ses limites, l'IAASTD constitue un point d'étape qui doit maintenant être approprié par les acteurs.

L'IAASTD, qui s'est achevé par la Conférence intergouvernementale de Johannesburg d'avril 2008, a été lancé dès août 2002 lors du Sommet mondial sur le développement durable, par la Banque mondiale et la FAO pour poursuivre des exercices de même nature déjà réalisés sur le changement climatique ou les écosystèmes³. L'objectif de l'IAASTD était de mieux comprendre comment les connaissances de différentes natures, et en particulier les sciences agronomiques et les technologies agricoles, pouvaient contribuer à réduire la faim et la pauvreté, améliorer le niveau de vie des populations rurales et faciliter un développement durable et équitable. Il s'agissait notamment de mieux situer l'agriculture par rapport à la gestion des ressources naturelles, au changement climatique, à la production et à l'utilisation d'énergie, à la santé, à la biodiversité, à l'accès au commerce international et au défi de la sécurité alimentaire.

La présente analyse vise à faire connaître cet exercice, sa démarche originale et innovante, et les éclairages qu'il apporte sur les enjeux futurs en matière d'agriculture et de développement. Après un rappel sur la méthode utilisée, nous revenons sur le changement de paradigme apporté par cet exercice, ses implications dans la compréhension de thèmes transversaux majeurs et ses conséquences pour l'orientation de l'action publique. Enfin, des pistes de suites à donner sont proposées.

1. Une méthode originale porteuse d'un renouveau des expertises collectives internationales

Un groupe « mondial » et cinq groupes régionaux devaient tirer les leçons du passé (sur une période de 50 ans), apporter des éléments sur les futurs possibles et proposer des options pour l'action permettant de mieux atteindre les objectifs

du Millénaire. La méthode, qui comporte des éléments novateurs, a été élaborée en tirant le bilan d'exercices similaires antérieurs.

Une première originalité est la volonté de rassembler l'ensemble des porteurs d'enjeux dans un exercice multidisciplinaire, aussi bien à l'échelle du globe qu'à une échelle régionale. Cette volonté de

1. *International Assessment of Agricultural Science Knowledge and Technology for Development* ou évaluation internationale des sciences et technologies agricoles au service du développement (IAASTD).
2. Série de huit objectifs adoptés par les Nations unies en 2000 indiquant la voie à suivre par la communauté internationale pour faire reculer l'extrême pauvreté d'ici à 2015 dans le cadre du programme global de l'ONU pour le développement.
3. Ceux du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC) et du *Millennium Ecosystem Assessment* (MEA), exercices ayant notamment comme dénominateur commun Robert Watson, de la Banque mondiale, également impliqué dans l'IAASTD.

rassemblement se traduit notamment dans la constitution du bureau, la sélection de 400 contributeurs de disciplines et origines différentes, un système de révision scientifique et technique, à travers la mise en ligne des différents documents préparés (les « relecteurs » s'assurant que les contributeurs prennent en compte de façon équilibrée les remarques faites) et une mise en débat des conclusions lors d'une conférence intergouvernementale rassemblant les différents porteurs d'enjeux et experts. Tout en maintenant l'exigence de conclusions fondées sur des preuves, une deuxième originalité de l'exercice est la base des références utilisées, l'IAASTD reconnaissant une diversité de sources académiques mais aussi non académiques. Enfin, une troisième originalité est la volonté forte de non prescription et de non simplification des conclusions : il s'agit de proposer des options et de présenter les différentes vues et analyses d'un même problème.

Cette option de méthode a certainement rendu l'IAASTD plus complexe et plus long à conduire que les autres exercices du même type. Rassembler une telle diversité de points de vue impose des

L'IAASTD : des objectifs prospectifs non atteints

Au départ, l'exercice de prospective avait pour ambition de transposer les scénarios du *Millenium Ecosystem Assessment*, ce qui fut finalement abandonné dans l'approche globale et dans pratiquement toutes les approches régionales. Ainsi, les rapports de synthèse ne proposent pas de scénarios de prospective mais partent plutôt d'un portrait en creux des conséquences futures de « l'inaction », de ses dangers et de ce qu'il faudrait faire pour modifier certaines tendances. Cet échec témoigne avant tout de la difficulté de plaquer des scénarios d'un exercice à un autre. En outre, la prévision quantitative basée sur des modèles et des projections statistiques n'était pas un outil adapté à cet exercice dont l'orientation était très systémique et pluridisciplinaire.

choix en termes de représentation des régions, des intérêts, des langues de travail et des disciplines qui n'ont pas pu (ou su) éviter certains biais. Ainsi la Chine et les anciens pays du bloc soviétique n'avaient respectivement que 5 et 1 rédacteurs contre plus de 90 rédacteurs pour les États-Unis et 47 pour la France. La représentation effective dépendait également de l'appropriation des enjeux par les différents pays et organisations ainsi que du temps et des ressources à y consacrer, ces moyens ayant beaucoup varié d'un groupe à l'autre. Enfin, l'absence de conclusions « uniques » a pu dérouter certains, mais cette méthode a permis de prendre en compte les différentes fonctions de l'agriculture, de rapprocher recherche et société civile, d'assurer une véritable interdisciplinarité et de faire dialoguer de nombreux pays.

2. Un changement de paradigme largement partagé

L'IAASTD a produit sept rapports, approuvés par les 57 gouvernements impliqués, dont la Chine, l'Inde et le Brésil. Seuls les États-Unis, le Canada et l'Australie ont émis des réserves sur des points spécifiques exposés plus loin.

Le changement de paradigme incarné par l'IAASTD repose sur un bilan contrasté du passé et des perspectives inquiétantes pour l'avenir. Tout en reconnaissant le rôle des sciences et des technologies dans l'augmentation substantielle de la production agricole au cours des 5 dernières décennies (« révolution verte »), le rapport souligne que les progrès en matière de productivité, d'une part, n'ont pas bénéficié également à l'ensemble des régions et des agriculteurs du monde et, d'autre part, se sont souvent accompagnés de conséquences négatives sur l'environnement, contribuant à la dégradation des sols, à la pollution de l'eau, de l'air, et à la réduction de la biodiversité. Cette évaluation du passé est prolongée par des considérations sur les tendances à venir : urbanisation, migrations croissantes, mondialisation, changement climatique, essor démographique, modification des habitudes alimentaires, dégradation de l'environnement, augmentation des inégalités, biocarburants, etc. La poursuite de l'intensification, telle que pratiquée actuellement par la « révolution verte », est donc jugée « inadaptée pour l'avenir ».

Tout en affirmant que « l'on ne peut plus continuer comme avant », l'exercice souligne trois éléments qui fondent le nouveau paradigme proposé et impliquent la réorientation des approches de l'agriculture et du développement : la reconnaissance du caractère multifactoriel de l'activité agricole, de la multiplicité de ses fonctions (économique, sociale et environnementale) et de la diversité des processus d'innovation technologique. Ainsi, il faut prendre en compte la complexité du fonctionnement des systèmes agricoles ainsi que leur diversité selon les contextes socioéconomiques et culturels et les spécificités des écosystèmes. Il faut aussi adopter une approche globale tenant compte des rapports qu'entretient l'agriculture avec les questions de la pauvreté, de la faim, de la santé humaine, de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement : la production ne peut être regardée isolément du reste. De même, les différents types de connaissances doivent être intégrés, en particulier les savoirs locaux et traditionnels, dans le processus d'innovation scientifique et technologique. Selon cette conception interactive des processus d'apprentissage, l'homme est à remettre au cœur du mouvement d'innovation qui ne peut être conçu hors des contextes sociaux et institutionnels environnants.

3. Des implications pour les débats publics actuels

Ce changement de paradigme impose la fin des solutions unilatérales et universelles. L'IAASTD reconnaît ainsi que l'analyse des dynamiques agricoles, loin de faire *consensus* entre les différentes parties prenantes, est l'objet d'interprétations divergentes. Ces différences ont des causes diverses : persistance de controverses scientifiques, oppositions entre visions ou écoles de pensée, intérêts économiques, manque de données suffisantes pour étayer les thèses défendues, etc. On peut illustrer cette diversité par quelques exemples.

Une diversité d'interprétation à respecter

Pour commencer, la notion de multifonctionnalité ne recouvre pas les mêmes définitions selon les auteurs et les représentants des différents gouvernements. Certains préfèrent lui substituer celle de « fonctions multiples » de

l'agriculture car elle permet d'éluder la question des échelles auxquelles cette multifonctionnalité doit être mise en œuvre. En la matière, le rapport met en exergue les interconnexions entre les différents rôles agricoles et non agricoles de l'agriculture.

Par ailleurs, l'objectif d'orienter les politiques de développement vers les besoins des petits agriculteurs et des populations rurales pauvres a différentes implications selon qu'on assigne une fonction plutôt économique (renforcer les capacités de production de la petite agriculture et sa présence sur les marchés) ou sociale (assurer l'accès des petits agriculteurs à des revenus provenant de la diversification des activités rurales).

Des controverses fortes

La synthèse de l'IAASTD sur les biotechnologies, et plus particulièrement sur les OGM, dénote une grande prudence et recommande une évaluation rigoureuse de leurs impacts, afin de garantir une expertise et une capacité des communautés locales de les utiliser à bon escient. L'IAASTD propose de mettre l'accent sur les projets de sélection participative et sur l'agroécologie. Cette approche a été rejetée par les gouvernements américain, canadien, australien et les semenciers internationaux (Monsanto et Syngenta) qui jugeaient que dans l'évaluation trop de place était donnée aux risques et aux précautions par rapport aux bénéfices attendus. Les États-Unis et la Chine ont ainsi émis formellement des réserves sur cette partie.

Si personne ne conteste le rôle des marchés dans la réalisation des objectifs de développement, deux visions s'affrontent à propos du commerce, toutes deux étayées par des références académiques : l'une en faveur d'une économie mondiale totalement dérégulée ; l'autre qui considère que les marchés ne peuvent à eux seuls garantir la durabilité de certains biens publics tels que la sécurité alimentaire, les ressources naturelles ou la protection de l'environnement. Le rapport met tout d'abord l'accent sur les impacts en termes de répartition du commerce de produits agricoles, le plus souvent en défaveur des petits producteurs. La libéralisation peut avoir des effets négatifs sur l'agriculture, avec des conséquences sur la

pauvreté, la sécurité alimentaire et l'environnement si « les institutions et les infrastructures de base ne sont pas en place ». L'Australie, les États-Unis et le Canada ont, lors de la Conférence de Johannesburg, réservé leur jugement sur ce point, préoccupés par le fait que ces rapports de l'IAASTD puissent hypothéquer l'accord final du cycle de Doha à l'OMC.

4. Les implications de ce nouveau paradigme pour l'action future

Au-delà de sa contribution au renouvellement des orientations scientifiques et techniques, l'IAASTD met en exergue plusieurs leviers qui permettront, demain, de repenser les politiques publiques.

Par exemple, les rapports montrent que l'innovation ne pourra plus se focaliser uniquement sur l'augmentation de la production. Elle devra aussi prendre en compte d'autres facteurs : la réduction de la pauvreté, la durabilité environnementale, la promotion de régimes alimentaires diversifiés, etc. L'IAASTD promeut le développement de systèmes agroécologiques assurant la durabilité environnementale tout en accroissant la productivité, dans le droit fil de la « révolution doublement verte » de Michel Griffon⁴.

Le renforcement des objectifs d'équité sociale des politiques apparaît également fondamental : ceci passera notamment par l'amélioration de l'accès des agriculteurs et des populations rurales à l'éducation, par un meilleur accès des agriculteurs aux moyens de production, ces derniers définis au sens large et incluant la terre et l'eau. Cette équité passera par une reconnaissance de la place des femmes dans l'agriculture, insuffisamment prise en compte dans les recherches et les processus d'innovation.

Dans la continuité de cet objectif de développement durable, il s'agira aussi de faire évoluer les modes de gouvernance pour renforcer la participation effective aux processus de décision et d'évaluation des différentes parties prenantes : agriculteurs, banquiers, consommateurs, entreprises privées, mais aussi agences publiques. Au niveau international, l'accent devrait

Quelques apports de l'IAASTD sur le débat de la « crise alimentaire »

■ L'IAASTD reconnaît d'abord la complexité du sujet : la notion de « sécurité alimentaire », affichée comme un objectif stratégique du développement agricole, fait l'objet de diverses interprétations et a par conséquent des implications contrastées en matière de politique agricole et d'organisation des marchés alimentaires. Elle pose aussi la question de l'échelle à laquelle cette sécurité doit être assurée, en lien avec le thème controversé de la « souveraineté alimentaire », de plus en plus revendiqué par les pays du Sud mais rejeté par l'Amérique du Nord, le Royaume-Uni et l'Australie.

■ L'IAASTD juge que l'amélioration de la production crée des conditions nécessaires à la sécurité alimentaire, mais qu'il faut aussi s'intéresser à l'accès des populations aux aliments (par leurs propres moyens de production, à travers les échanges et dans le cadre des programmes d'aide publique) et leur capacité à assimiler les nutriments consommés (accès à l'eau, hygiène, information nutritionnelle, etc.). Les solutions dépassent le cadre agronomique et doivent intégrer la gestion des réserves alimentaires, le renforcement des marchés locaux ou encore la gestion des risques. Un système mondial de surveillance et d'intervention permettant de prévoir les pénuries alimentaires graves et les disettes induites par les prix est proposé.

■ Le dispositif de consultation acté lors de la conférence de Madrid des 26-27 janvier 2009, qui souhaite associer de façon large la « société civile », pourrait s'appuyer sur les analyses de l'IAASTD et répartir des éléments qui y ont été débattus. Ces éléments ne sont pas assez pris en considération dans le débat actuel sur la crise alimentaire, qui semble parfois proposer un retour à des solutions purement agronomiques et technologiques.

4. Michel Griffon, *Nourrir la planète*, Odile Jacob, 2006.

être mis sur la création de systèmes de veille et d'alerte permettant de suivre l'atteinte des objectifs de développement durable, l'état de la sécurité alimentaire et sanitaire.

L'utilisation de ces leviers et le passage à des approches globales nécessiteront des moyens importants en termes d'investissements, d'infrastructures et d'administrations. Les politiques publiques elles-mêmes devront être innovantes et ambitieuses : rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture, certification « durable » des processus de production, gestion des risques, sécurisation des droits fonciers et d'accès à l'eau, appui à l'organisation des marchés et à l'émergence de modes de gouvernance plus démocratiques, etc.

Si les rapports IAASTD constituent une « base de connaissances pour l'action », la volonté de ne pas être prescriptif et de respecter les divergences d'interprétation obligera demain à un nécessaire travail d'appropriation et d'approfondissement par les différentes parties. La méthode retenue pour conduire l'exercice, encore à améliorer, ne portera ses fruits qu'au fil du temps.

Pour l'instant, la possibilité de créer une structure permanente chargée d'organiser les suites à donner à l'exercice, à l'échelle mondiale, est débattue par quelques acteurs internationaux, tels que le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). C'est aussi l'une des voies explorées par le *Global Forum for Agricultural Research* (GFAR).

Enfin, l'IAASTD propose à la recherche des questions majeures qui seront à approfondir dans les prochaines années, par exemple dans les domaines de la citoyenneté mondiale, de l'articulation entre échelles locale et globale, de la définition des indicateurs de déve-

loppement durable, de la valorisation des innovations et savoirs traditionnels locaux, etc.

* *

*

Le succès d'un tel exercice se mesure à son contenu immédiat mais aussi et surtout à ses conséquences indirectes sur l'action publique. Or, au-delà d'une reconnaissance par les ONG et de certaines initiatives en matière de recherche, le rapport IAASTD est loin de susciter un écho équivalent à celui des travaux du GIEC ou du dernier rapport de la Banque mondiale sur le développement. Il est d'ailleurs intéressant de comparer l'IAASTD avec ce dernier, qui couvre des champs similaires et revendique également un changement de paradigme. En première lecture, on note d'abord de fortes similitudes, l'IAASTD ayant précédé et sans doute inspiré le document de la Banque mondiale : reconnaissance du rôle majeur de l'agriculture et en particulier de la « petite agriculture familiale », importance de l'accès aux moyens de production, durabilité nécessaire des systèmes productifs, programmes d'investissements et plans d'actions publics, etc. Ces orientations stratégiques, qui manifestent un certain retour de l'État et des politiques publiques, marquent la fin du *consensus* de Washington⁵. À y regarder de plus près, ces deux rapports présentent cependant des divergences fondamentales. En termes de méthode, l'IAASTD est une évaluation collective dépassant le cadre des experts et des gouvernements. En termes de contenu, la Banque mondiale est restée plus prescriptive voire plus proche des écoles de pensée économique dominantes, sur certains sujets, prenant par exemple clairement position en faveur des biotechnologies, de certaines techniques (techniques sans labour) ou de l'accélération de la libéralisation des échanges économiques.

Dans tous les cas, l'ampleur de la crise actuelle incite à réviser les pensées uniques et les solutions universelles, pour ouvrir des brèches dans le discours dominant et mieux prendre en compte des conceptions alternatives dans les négociations internationales : souveraineté alimentaire, multifonctionnalité de l'agriculture, nouveaux outils de régulation des marchés, dépassement du seul paradigme du libre échange. En contribuant à mettre à nu les contradictions des discours sur le développement, souvent caricaturaux et n'admettant ni le doute ni la complexité, l'IAASTD signe le retour d'un nouvel état d'esprit, particulièrement salvateur dans un contexte d'incertitudes et de ruptures qui appelle à des politiques publiques plus systémiques.

Marie-Aude Even

Chargée de mission

Agricultures du monde

Sous-direction de la Prospective

et de l'Évaluation

Avec des contributions de

Alia Agana (Université Paris X),

Fabrice Dreyfus (Institut des

Régions Chaudes), Michel Dodet (CIRAD),

Trish Kammili (CIRAD),

Jacques Loyat (DGER-MAP) et

Marianne Lefort (INRA)

5. « Principes libéraux imposés dans les pays en voie de développement sous la forme des plans d'ajustement structurels depuis les années 1980, basés notamment sur le recul de l'intervention de l'État et la prééminence du marché » (A. de Janvry et al., *Rural development and rural policy. Handbook of agricultural economics*, Elsevier, 2002).