



La crise alimentaire s'aggrave

Pendant la crise économique, la crise alimentaire continue, pis elle s'aggrave. La FAO (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture) tire la sonnette d'alarme. Le monde a faim : avec 100 millions de personnes supplémentaires touchées par la disette en 2009, pour la première fois, le cap redouté du milliard de victimes de la faim est franchi. Comment faire face aux besoins alimentaires et nourrir l'humanité demain ? Quelle peut être la réponse de l'Union européenne ? Deux semaines avant la Journée mondiale de lutte contre la faim du 16 octobre 2009, la Maison de l'Europe de Paris (MEP) a organisé le 28 septembre une conférence sur « *Le défi alimentaire mondial et l'Europe* ». Modérée par **Catherine Véglio-Boileau**, qui anime le cycle « Enjeux économiques, sociaux et environnementaux » de la MEP, elle a réuni autour d'**Olivier de Schutter**, rapporteur spécial auprès des Nations Unies pour le droit à l'alimentation, **Ambroise Mazal**, chargé de mission souveraineté alimentaire au CCFD (Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement) et **Bruno Parmentier**, directeur de l'ESA (Ecole supérieure d'agriculture d'Angers).

Interrogé par *Le Monde* (22.09.09) sur la seule leçon à tirer de la crise, Jacques Diouf, directeur général de la FAO, répondait : « *Il est légitime de tenter de régler la finance, mais il ne faut pas oublier que la crise alimentaire est toujours là* ». Chacun se souvient des révoltes de la faim au printemps 2008 dans près de 40 pays, à la veille du 4^{ème} Sommet mondial de la Faim, dues à une hausse spectaculaire des prix internationaux des principales matières premières agricoles. Or depuis, comme l'a rappelé **Catherine Véglio-Boileau** en ouvrant le débat, le nombre de personnes sous alimentées n'a pas été réduit, la situation s'est même dégradée sous l'effet conjugué de la crise économique et financière.

L'urgence est maximale. D'après les derniers chiffres publiés par la FAO, le nombre de personnes qui ont faim dans le monde devrait atteindre un pic de 1,02 milliard sur les 6,7 milliards qui peuplent la planète. Avec la crise économique globale qui aggrave la crise actuelle des prix alimentaires dans le monde en développement, qui cause des pertes d'emplois et de transferts de fonds des migrants, avec le ralentissement des exportations et des investissements, ce nombre devrait encore augmenter. Et surtout, la croissance démographique, le décollage économique des grands pays émergents, les pénuries de terres, d'eau, le changement climatique sont autant d'éléments qui se conjuguent pour faire du défi alimentaire l'un des soucis majeurs du 21^{ème} siècle.

La garantie de la sécurité alimentaire au niveau mondial est un enjeu stratégique. En 2050, il faudra nourrir 9 milliards d'hommes et donc doubler la production agricole pour satisfaire les besoins alimentaires. Quelles orientations choisir, aux niveaux national et international, pour relever ce défi en préservant l'environnement, l'avenir de la planète ? Comment l'Union

européenne, puissance agricole mondiale, peut-elle prendre en compte les enjeux alimentaires mondiaux dans ses choix politiques ?

« *Il ne faudrait pas que la crise économique et financière occulte les enjeux de la crise alimentaire mondiale qui est en effet toujours là, même si les prix internationaux des produits agricoles sont retombés depuis les pics atteints au printemps 2008* » a souligné **Olivier de Schutter** en introduction de son intervention. Ces prix internationaux sont des mauvais indicateurs pour analyser la situation actuelle : sur les marchés locaux des pays en développement (PED), les prix des denrées agricoles sont encore plus élevés qu'ils ne l'étaient au printemps 2008¹. Car, comme l'a expliqué le rapporteur spécial des Nations Unies, les petits agriculteurs des PED ne vendent pas leur tonne de blé à la bourse de Chicago et les pauvres de ces pays n'y achètent pas leurs denrées ! La crise alimentaire dans les PED est avant tout un problème de prix et d'accessibilité des produits agricoles sur les marchés locaux.

Par ailleurs, cette baisse des prix internationaux n'est pas vraiment une bonne nouvelle pour de très nombreux PED qui dépendent de l'exportation des produits agricoles pour leurs revenus publics.

Un message productiviste « simpliste »

Mais surtout, il est regrettable que la mobilisation politique autour de ces enjeux alimentaires retombe depuis les événements de 2008 alors que les causes structurelles de la crise subsistent. Quid de la spéculation sur les cours des matières premières agricoles ? Quid des récoltes dédiées à la production d'agro-carburants ? Quid de la relance de l'agriculture négligée depuis un quart de siècle dans les PED ? Toutes ces questions demeurent, a déploré Olivier de Schutter, et les réactions des gouvernements et des organisations internationales restent dictées par une approche qui réduit le problème de la crise alimentaire à celui d'une insuffisance de nourriture par rapport à une population en croissance. Le message est : il faut produire plus car la hausse des prix est liée à une tension croissante entre l'offre et la demande de produits agricoles.

Cette approche « *n'est pas fausse mais elle est excessivement simpliste* », selon Olivier de Schutter, et de surcroît « *dangereuse* ». Le risque est d'investir pour produire davantage à n'importe quelles conditions sans prendre en compte les conséquences sociales et environnementales.

Ce diagnostic simpliste est erroné car on prend pour donnée l'évolution de la demande sans s'interroger sur les habitudes de consommation. Certes, les pays émergents ont droit à une alimentation plus diversifiée, plus riche en protéines animales. Mais pourquoi calqueraient-ils leur consommation de viande sur le mode occidental dont le caractère non soutenable doit nous interroger ? Même type d'interrogation sur le développement des agro-carburants : pourquoi ne pas questionner d'abord des modes de consommation trop énergivores ?

Autre écueil de ce diagnostic : négliger les conditions dans lesquelles on produit. Or crise alimentaire et crise climatique sont désormais liées. Selon le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), la production agricole de l'Afrique subsaharienne, dépendante des eaux de pluie, pourrait diminuer de moitié d'ici à 2020. En effet, la baisse de la production agricole liée au changement climatique va principalement affecter les PED qui sont déjà en situation d'insécurité alimentaire².

Mais l'agriculture n'est pas seulement une victime du changement climatique, elle en est également une des principales responsables. Selon le rapporteur des Nations Unies, 14% des

¹ Selon la FAO, fin 2008, les prix nationaux des denrées de base restaient supérieurs de 17% en termes réels à ce qu'ils étaient deux ans auparavant.

² Selon la Banque mondiale, les pays du Sud subiront 80% de l'impact du réchauffement.

émissions de gaz à effet de serre (GES) d'origine humaine sont dues aux méthodes de production agricole ; si l'on y ajoute la déforestation pour cultiver des terres, ce pourcentage atteint 19%. Conclusion d'Olivier de Schutter : *« l'agriculture doit d'urgence se réformer pour devenir plus durable et se tourner vers des méthodes de production agro-écologiques »*. Cette question n'est pas assez présente dans le débat sur la crise alimentaire, tout comme celle de la biodiversité. L'appauvrissement de la diversité génétique des plantes est considérable et cette perte de biodiversité est une menace pour l'avenir. Ce problème interroge, là encore, la « durabilité » des systèmes agricoles.

La faim, une question politique

Enfin, ce diagnostic évacue la question de l'accès à la nourriture. Depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, la productivité agricole a augmenté bien plus vite que la population mondiale or il y a aujourd'hui un milliard d'affamés ! Comme l'a écrit Amartya Sen, prix Nobel d'économie et grand penseur de la malnutrition, depuis le 20^{ième} siècle, les famines n'ont pas leur source dans un manque de nourriture disponible mais dans la chute brutale du revenu de certains groupes de la population. *« Si on développe l'agriculture d'une manière qui marginalise encore plus les plus pauvres et accentue les inégalités entre Etats et à l'intérieur de ceux-ci, on ira droit à l'échec »* a estimé Olivier de Schutter.

*« La faim n'est pas une fatalité, a plaidé le rapporteur des Nations Unies, elle tient à des politiques mal pensées qui ont ruiné l'agriculture de certains pays en développement, qui ont rendu non viable l'agriculture pour beaucoup de paysans de ces pays. La pauvreté et la faim sont principalement dans les campagnes qui regroupent 75% des pauvres et 50% de ce milliard de personnes qui ont faim sont de petits paysans qui ne parviennent pas à vivre de leurs récoltes. La faim a sa source dans des politiques qui se sont désintéressées de l'agriculture depuis trente ans dans ces pays »*³.

C'est pourquoi le mandat du rapporteur spécial met l'accent sur le droit à l'alimentation, droit fondamental reconnu par le droit international. Il ne s'agit pas de résoudre le problème de la faim par décret, a expliqué Olivier de Schutter, mais de montrer qu'au cœur des réponses à apporter, il y a la question de la responsabilité politique, la nécessité pour les gouvernements de rendre des comptes à leur population et pour les pays partenaires de revoir une politique commerciale qui souvent annule l'impact positif des politiques de coopération et d'aide au développement. De l'affirmation de ce droit découle une série d'implications au niveau de la gouvernance mondiale mais aussi au plan national. Une vingtaine de pays ont ainsi mis en place des stratégies nationales visant à réaliser ce droit en se basant sur une cartographie de l'insécurité et de la vulnérabilité alimentaires pour identifier les groupes à risques. Ces stratégies définissent les politiques à conduire, les responsabilités pour leur mise en œuvre et des dispositifs de surveillance des gouvernements.

« Dire que la faim est une question politique dérange, a conclu Olivier de Schutter, mais sans cette dimension de gouvernance, de responsabilisation, les réponses productivistes n'ont aucune chance d'aboutir ».

A entendre le rapporteur spécial des Nations Unies, la situation actuelle est à la fois désespérante et ouverte, a souligné Catherine Véglio-Boileau, certes les causes structurelles de la faim demeurent mais celle-ci n'est pas une fatalité. Des solutions sont possibles, fondées sur le droit à une nourriture suffisante et centrées en priorité sur les besoins des plus vulnérables, qui vivent dans les zones rurales des PED. Ces mesures sont de la responsabilité des Etats et de la communauté internationale.

³ Lire l'article publié par Jacques Diouf et Olivier de Schutter dans le quotidien *Libération* du 16.11.09, à l'occasion du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire à Rome, du 16 au 18.11.09.

Les contradictions de l'UE

Appelé à réagir à l'intervention du rapporteur, **Ambroise Mazal**⁴ a centré ses propos sur le rôle de l'Union européenne. L'UE a un rôle particulier car elle est le premier contributeur d'aide publique au développement (APD), le premier exportateur et le premier importateur mondial de produits agricoles, ce qui la rend capable d'influer sur les échanges mondiaux. Mais surtout, « *l'Europe est l'exemple d'une communauté qui a réussi à relever le défi alimentaire et à nourrir les Européens grâce à une politique volontariste* ». Elle ne saurait donc être spectatrice de la situation actuelle. Pour autant, elle ne peut se poser en « donneuse de leçons » car elle a ses responsabilités dans la crise alimentaire mondiale. Ambroise Mazal a ainsi pointé plusieurs contradictions de la politique européenne à l'endroit des PED. Sa première critique a porté sur la politique d'aide au développement. L'aide dégagée pendant la crise ne saurait cacher la baisse de l'aide publique au développement qui n'atteint même pas l'objectif fixé à 0,56% du RNB de l'UE (pour 2010) mais 0,40%. Et seule une part négligeable de l'APD (moins de 4%) va à l'agriculture. De surcroît, cette aide est principalement affectée aux cultures d'exportation des PED et très peu aux agricultures vivrières. « *Cela a pesé dans la situation de dépendance alimentaire de ces pays* ».

La deuxième critique du chargé de mission du CCFD concerne l'impact de la politique européenne sur les filières agricoles des pays du Sud. Les subventions aux exportations ont créé un dumping insupportable pour ces pays. L'exemple de la poudre de lait européenne bradée dans les pays du Sud et moins chère que la production laitière locale est bien connu.

Certains choix d'importation de l'UE sont également critiquables. Le « désert vert », autrement dit la monoculture de soja, s'étend en Argentine et au Brésil et crée un déplacement des populations locales qui ne mangent pas à leur faim. L'UE, qui a fait le choix d'importer ces protéines végétales d'Amérique du Sud, a des responsabilités dans cette situation. Même constat pour les agro-carburants : l'UE a fait le choix qu'une politique ambitieuse dans ce domaine mais n'est pas capable de remplir les objectifs fixés sans accaparer des terres au Sud.

La troisième critique d'Ambroise Mazal a ciblé la politique commerciale très offensive de l'UE qui signe des accords de libre-échange avec les pays du Sud. Beaucoup sont en cours de négociation et prévoient l'ouverture des frontières pour des pays qui ne sont pas prêts à jouer dans la compétition mondiale. Le chargé de mission du CCFD a cité les mots de l'agronome Marc Dufumier qui estime que ces accords reviennent à mettre sur une même ligne de départ une voiture de Formule un, de surcroît subventionnée, et une 2cv ! De plus, ces accords freinent les dynamiques d'intégration régionale selon Ambroise Mazal, qui a cité deux contre-exemples positifs : l'émergence d'une filière locale de production de pommes de terre en Guinée grâce à la mise en place de barrières douanières pour protéger le marché des importations de pommes de terre néerlandaises ; l'action du CCFD au Cameroun pour soutenir la création d'une filière locale de production de poulet grâce à la mise en place de barrières tarifaires pour se protéger du dumping du principal producteur européen de poulet.

Plus largement, l'UE a sa part de responsabilité dans la tendance générale à la dérégulation des marchés agricoles. La fin envisagée des quotas laitiers dans la perspective de la révision de la PAC en est une illustration. Or, selon Ambroise Mazal, la spéculation sur les prix des matières premières agricoles en 2008 a eu lieu car il n'existe plus aujourd'hui de stocks mondiaux régulateurs susceptibles de stabiliser le prix des denrées alimentaires.

Aujourd'hui, a-t-il déploré, l'UE prône aux PED le contraire de ce qu'elle a fait pour elle-même, la protection de son marché intérieur avec la mise en place de la PAC (politique agricole commune).

⁴ Lire le rapport « Responsabilité alimentaire mondiale » publié par le CCFD le 12 octobre 2009 : [http://www.ccfid.asso.fr/ewb_pages/m/motcle-crise_alimentaire_mondiale_\(2008\).php](http://www.ccfid.asso.fr/ewb_pages/m/motcle-crise_alimentaire_mondiale_(2008).php)

Il a cependant conclu son propos en saluant le soutien de l'Europe et surtout celui de la France à la mise en place d'un partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire, qui doit être lancé mi-novembre 2009, lors du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire à Rome. « *Il faut que ce partenariat serve à remettre à plat les politiques menées au niveau international comme national. Ce partenariat peut être une opportunité pour créer une cohérence entre les politiques et entre institutions au niveau international* ». Pour Olivier de Schutter, ce partenariat doit avoir trois dimensions : politique⁵, avec l'amélioration de la gouvernance pour mieux coordonner les politiques ; scientifique avec la mobilisation d'un panel d'experts de haut niveau (sur le modèle du GIEC) au service de la sécurité alimentaire ; financière avec une relance des financements internationaux au profit des agricultures des pays du Sud.

Relevant la critique sur l'APD de l'UE, Catherine Véglio-Boileau a noté que même au niveau mondial, il y avait peu d'appui à des programmes de développement agricole (seuls 3,6% de l'APD au niveau mondial sont consacrés à l'agriculture contre 17% en 1980). Elle a également relevé les propos de l'intervenant sur l'accaparement des terres, qui s'est accéléré à la faveur de la crise alimentaire de 2008 et de la dépréciation des valeurs financières. Des pays comme la Chine, la Corée du Sud, les Emirats arabes unis... acquièrent, principalement en Afrique, des terres agricoles devenues des actifs stratégiques (30 millions d'hectares ont déjà fait l'objet de transactions soit 1,5 fois la surface arable française).

Le retour des investissements dans l'agriculture devrait nous réjouir, a observé Olivier de Schutter, mais la manière dont cela se passe - absence de transparence, d'études d'impact, de consultation des populations locales... - et les orientations choisies (agrocarburants, cultures d'exportation...) posent problème. Ces investissements seront une chance pour les pays d'accueil s'ils bénéficient aussi aux populations locales et à leur sécurité alimentaire.

Priorité à l'agriculture locale

Interrogé sur la manière dont l'UE, dans sa nouvelle politique agricole et dans sa stratégie de négociation internationale, pouvait prendre en compte la dégradation de la situation alimentaire mondiale, **Bruno Parmentier** a tenu à faire des rappels historiques. La faim est une constante de l'histoire humaine et en Europe, comme en Chine ou en Inde, les famines ont été régulières. Manger à sa faim en Europe, où l'on souffrait de disettes et de famines depuis des siècles, est un phénomène très récent qui date d'après la Seconde guerre mondiale. La Chine est parvenue plus ou moins à nourrir sa population et aujourd'hui la réalité de la faim est avant tout dans le sous-continent indien où un quart de la population est malnutri. « *Quant au futur de la faim, il se trouve en Afrique* » a averti le directeur de l'ESA avant de revenir sur le cas européen. « *L'Europe est parvenue à devenir autosuffisante en matière alimentaire car elle a fermé ses frontières et soutenu ses agriculteurs* ».

Il a rejoint la critique d'Ambroise Mazal : les différences de productivité entre l'agriculture européenne et celle des pays qui n'ont pas connu la « révolution verte » sont telles – de 1 à 200 entre un agriculteur beauceron et un agriculteur burkinabé – que l'ouverture des marchés est tragique pour ces derniers. « *Chaque fois qu'un bateau débarque dans le port de Dakar des produits agricoles européens, des paysans sénégalais rejoignent les bidonvilles de la capitale car ils ne peuvent plus vivre de la vente de leurs produits ! En choisissant la libéralisation des échanges agricoles, nous avons choisi de nourrir les bidonvilles avec nos excédents alors que le problème est de nourrir d'abord les campagnes* ».

⁵ Ce premier volet repose sur le Comité de sécurité alimentaire mondial (CSA), sorte d'assemblée générale de la FAO, en cours de réforme et qui prévoit d'intégrer l'ensemble des acteurs (Etats mais aussi organisations internationales, secteur privé, société civile...).

Car il ne s'agit pas de nourrir ceux qui ont faim – les agriculteurs européens ou brésiliens ne nourriront pas le monde – mais de soutenir la modernisation de l'agriculture locale dans ces pays et donc le niveau de vie, la capacité d'investissement, de formation et d'organisation des agriculteurs. Ces paysans ont besoin de routes, de silos et de circuits de commercialisation organisés bien plus que d'une aide alimentaire qui génère d'énormes gâchis.

Bruno Parmentier a fustigé également le gâchis de nourriture dans les pays riches, soulignant que « *le plus gros client des hypermarchés était la benne* ». Il en a appelé à la responsabilité personnelle de chacun sur ses habitudes alimentaires, rejoignant l'avis d'Olivier de Schutter : la consommation de viande des pays occidentaux, multipliée par deux depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, n'est en aucun cas un modèle à imiter pour le reste du monde. La réduction des gaspillages et un changement profond des habitudes de consommation sont devenus indispensables pour nourrir le monde demain. Il a aussi critiqué un autre type de gâchis : le développement des agrocarburants de première génération, une « *absurdité* ». Face à l'ampleur du défi alimentaire, n'est-il pas déraisonnable de consacrer des surfaces et des produits agricoles de qualité à des productions énergétiques ?

Réinventer des politiques agricoles

Le directeur de l'ESA a insisté sur le caractère exceptionnel de la situation actuelle sur le front de la faim : en l'an 2000, avec 6,3 milliards d'habitants, et « *pour notre grande honte* », la planète comptait le même nombre d'affamés (850 millions) qu'en 1900 avec 1,8 milliard d'habitants. Avec les récentes crises, le compteur s'est emballé et en 2009, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, on comptera plus d'un milliard d'affamés dans un monde où 80 millions d'habitants nouveaux arrivent chaque année. « *Quelle planète construisons-nous à l'horizon 2050 si nous ne gagnons pas le combat contre la faim? Une planète à 2 ou 3 milliards d'affamés dans laquelle la paix sera de plus en plus difficile à assurer ? L'UE peut-elle imaginer de vivre durablement en paix avec, à ses portes, des centaines de millions d'habitants malnutris d'un continent, l'Afrique, dont la population va doubler d'ici à 2050 ?* ». En 2007-2008, malgré la hausse des prix mondiaux des matières premières agricoles, on a mangé dans tous les pays qui avaient pris soin de soutenir leurs agricultures et donc leurs agriculteurs, a insisté Bruno Parmentier en ajoutant, « *il n' a rien de plus moderne aujourd'hui que de s'occuper de l'agriculture* ».

Comme l'a fait l'Europe il y a cinquante ans, l'heure est venue de réinventer des politiques agricoles dans les pays du Sud car « *il n'y a aucune raison que les pays africains ne parviennent pas à se nourrir eux mêmes. Dépendre des autres pays pour se nourrir est un pari bien dangereux*, a conclu le directeur de l'ESA, *car on ne nourrira pas l'humanité si chaque zone du monde ne se nourrit pas elle même* ».

Ces trois interventions portent une forte critique de la libéralisation du commerce mondial de produits agricoles, a souligné Catherine Véglio-Boileau, « *c'est comme si nous avions vécu dans l'illusion que celle-ci nourrirait le monde en résolvant simultanément la faim des uns et la surproduction des autres, alors qu'elle a renforcé la concurrence entre des agricultures très inégales ainsi que l'instabilité des prix* ». Olivier de Schutter, auteur d'un récent rapport⁶ à Pascal Lamy, directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), a expliqué qu'il s'agissait « *d'alerter les gouvernements* » sur les dangers liés à l'accentuation des programmes de réformes inscrits dans les accords sur l'agriculture négociés à l'OMC. Ils sont fondés sur « *l'idée dangereuse* » de la mise en concurrence des productions nationales dans l'espoir de renforcer la compétitivité agricole avec l'ouverture des marchés. Cette approche est viable pour les grandes puissances agricoles très compétitives (les pays du groupe de

⁶ «Mission auprès de l'OMC » 25 juin 2008 A/HRC/10/005/Add.2. Consulter le site : <http://www.srfood.org/index.php/fr>

Cairns⁷) mais elle serait un désastre pour beaucoup de PED. Selon Olivier de Schutter, les conceptions qui président à la libéralisation du commerce de produits agricoles méritent d'être révisées car les marchés de ces pays doivent être protégés par des barrières tarifaires et leurs agriculteurs bénéficier de soutiens pour développer les productions locales et vivrières et se moderniser. Le commerce doit d'abord être encouragé entre pays à niveau de productivité agricole comparable et favoriser une intégration régionale. Il serait, par exemple, bienvenu d'encourager la communauté économique d'Afrique de l'Ouest à développer une politique agricole commune au niveau régional.

Les idées défendues lors de cette conférence sont loin d'être majoritaires, a souligné Olivier de Schutter en concluant ses propos, « *c'est une bataille quotidienne de se faire entendre sur ces thèses !* ».

(*Synthèse, Maison de l'Europe de Paris, octobre 2009*).

⁷ Le Groupe de Cairns réunit 19 pays exportateurs agricoles (www.cairnsgroup.org)