

La crise alimentaire mondiale



Au printemps 2008 le doublement du prix des céréales (blé, riz, maïs) suscite des émeutes de la faim dans une trentaine de pays pauvres et constitue, avec la flambée des prix du pétrole, l'évènement médiatique.

Aujourd'hui la crise financière, puis économique, a fait oublier l'urgence d'une politique mondiale de lutte contre la faim. Pourtant cette crise, au-delà de ses aspects conjoncturels, révèle l'échec le plus grave de l'humanité, à savoir le fait, malgré les immenses progrès de la connaissance et le développement mondial d'une société de consommation, qu'un milliard d'êtres humains ne peuvent couvrir leurs besoins vitaux de nourriture.

La crise « conjoncturelle » du printemps dernier révèle le drame permanent d'une crise structurelle due à l'échec des modes de traitement des problèmes agricoles. La croissance démographique sans précédent sera le fait majeur des 40 prochaines années. Le défi est de plus que doubler la production agricole mondiale en une génération alors que les ressources en sol, en eau et en énergie sont limitées. Les réponses techniques existent, ou peuvent être trouvées, mais elles supposent une nouvelle approche politique des questions relatives aux marchés et aux productions agricoles.

I - La crise alimentaire du printemps 2008

1° Les faits

Le prix des céréales explose au printemps 2008, après une baisse tendancielle sur longue période : en 2006, le prix du blé est inférieur à celui de 1970. Le prix du blé double en € de mars 2006 à mars 2008, celui du riz triple entre octobre 2007 et mai 2008. Les prix du maïs, des graines oléagineuses et des huiles doublent en deux ans. Les produits laitiers sont également affectés par de fortes hausses de prix. Ainsi les produits de base de l'alimentation de la majeure partie de l'humanité, en Asie, en Afrique (riz et blé), en Amérique latine (maïs, blé et riz) vont doubler ou tripler, entraînant des émeutes dans les grandes villes. Ces hausses concernent aussi les pays industrialisés et réduisent les capacités d'achat des consommateurs. Depuis une baisse sensible des cours est constatée pour l'ensemble des produits agricoles (comme pour le pétrole).

2° Les causes

Une polémique entre experts s'est développée sur les causes de ce « tsunami » alimentaire. La recherche des boucs émissaires s'est concentrée pour certains sur l'explosion de la demande en Chine et en Inde, pour d'autres c'est la faute aux politiques malthusiennes de l'Europe et des USA (politique de jachères, quotas) ou au développement des agro carburants ou enfin à la spéculation boursière.

Une analyse essayant d'être objective aboutit à la conjonction de tendances lourdes, rendant fragile l'équilibre entre l'offre et la demande, et de phénomènes conjoncturels : mauvaises récoltes et surtout spéculation massive sur les produits agricoles.

Les tendances lourdes affectant **la demande** tiennent à la croissance démographique en Asie et en Afrique et à la hausse des revenus des pays « émergents », notamment en Chine et en Inde, entraînant une augmentation de la consommation de produits carnés et donc de céréales pour les produire (il faut 4 kilos de céréales pour produire un kilo de poulet, 6 pour un kilo de porc, 10 pour un kilo de bœuf).

En ce qui concerne les agrocarburants, 80 % de la production est concentrée au Brésil (éthanol à partir de canne) et aux USA (éthanol à partir de maïs). Le prix du sucre n'a pas connu de hausse sensible dans la période, par contre le développement récent de l'éthanol à base de maïs a bien été à l'origine de la flambée des cours du maïs, frappant durement les consommateurs au Mexique et autres pays d'Amérique latine. De même le développement rapide de la production de biodiesel à base d'huile de palme en Malaisie et en Indonésie affecte fortement les cours de cette huile.

Du côté de **l'offre** les politiques agricoles des USA comme de l'Europe cherchent à contenir les excédents qui ont caractérisé les précédentes décennies et pesé sur les cours, par l'obligation (ou l'encouragement) de mises en jachère ou par le respect de quotas de production. Les récoltes semblent également affectées par une tendance au plafonnement des rendements céréaliers dans les grands pays producteurs, notamment en France, et aux effets du réchauffement climatique mettant en cause les récoltes céréalières de grands pays exportateurs comme l'Australie, l'Argentine ou l'Ukraine. Plus généralement la croissance de l'offre agricole nécessaire pour faire face à l'augmentation de la demande est rendue plus difficile par la réduction des disponibilités en sol dues au développement urbain, à l'érosion, à la salinisation ou au tassement, et par les restrictions affectant l'usage des engrais et des pesticides.

Les aspects **conjoncturels** concernent la conjonction de **mauvaises récoltes** concernant le riz (aux USA et en Australie) et le blé (en Australie et en Europe notamment) aboutissant à un écart de 2 % entre la production céréalière mondiale et la consommation en 2008. Les stocks existants (près de 20% de la production mondiale) auraient du suffire normalement pour assurer l'approvisionnement de la demande. Mais la réaction, légitime, de nombreux pays producteurs a été de taxer (Argentine) ou de suspendre (Inde, Thaïlande, Indonésie, Vietnam) les exportations pour lutter contre la hausse intérieure de produits de première nécessité, entraînant une spirale de hausse sur le marché mondial.

Ces éléments pesant sur l'équilibre des prix ont été très fortement aggravés par la **spéculation boursière**. En effet la baisse conjoncturelle de la production a coïncidé avec la crise des « subprimes » qui a amené les spéculateurs à se détourner des produits financiers pour rechercher de nouvelles sources de gains dans les produits à tendance haussière : le pétrole et les matières premières dont les céréales, les oléagineux, les huiles. L'effet prix dû à la spéculation a largement dépassé l'écart réel entre l'offre et la demande (multiplication par 2

pour le blé, par 3 pour le riz). Il est absurde que le prix de biens de première nécessité comme le blé, le maïs, l'huile ou le riz puisse dépendre des spéculations de fonds financiers.

Au delà des éléments purement conjoncturels dus à la variabilité des récoltes, phénomène permanent de l'histoire (cf. les « disettes » qui ont périodiquement marqué l'histoire de la France : 11 au XVII^e, 16 au XVIII^e, 10 au XIX^e) cette crise a été révélatrice d'une crise alimentaire permanente qui affecte une partie de l'humanité et du défi que pose pour les prochaines décennies la croissance démographique mondiale.



II - Le déséquilibre alimentaire mondial

La crise alimentaire mondiale du printemps dernier a paru susciter une prise de conscience de l'échec des politiques agricoles et de la nécessité d'une action internationale pour relever le défi de la couverture de la demande alimentaire mondiale appelée à connaître une augmentation sans précédent dans l'histoire. Le développement agricole est un des enjeux majeurs du XXI^e siècle.

1° Les faits

Selon les estimations de la FAO, en 2008, 963 millions de personnes ne mangeraient pas à leur faim dans le monde. Pourtant il semble que la consommation mondiale en calories se soit nettement accrue dans les dernières décennies (de 2.360 kcal en 1965 à 2.800 en 1998), malgré une forte augmentation de la population (de 3 milliards à 6 milliards durant la période).

Ces statistiques globales recouvrent des réalités divergentes : surconsommation et développement de l'obésité dans les pays industrialisés, faim et carences alimentaires dans les pays en développement, en particulier dans les zones rurales où se situent 75% du milliard de « pauvres » de la planète (disposant de moins d'1 dollar par jour).

La géographie de la faim concernent aujourd'hui tous les pays, même l'Europe (9 à 10 millions de personnes), mais surtout les pays pauvres d'Asie (Bangladesh, Afghanistan, Corée du Nord) et d'Afrique, la partie subsaharienne étant la plus menacée par la famine (Congo, Zimbabwe, Soudan, Ethiopie, Erythrée, Madagascar). Ces populations connaissent non seulement une insuffisance quantitative de nourriture mais aussi des carences en protéines, vitamines ou oligoéléments, lourdes de conséquences sur leur développement. Cette situation de famine crée un phénomène migratoire vers les villes, où s'entassent dans des bidonvilles un milliard d'êtres humains, puis vers les pays occidentaux les plus proches. Au total près de 2 milliards de personnes sont sous-alimentées ou mal nourries. Cette situation inacceptable n'est pas due à la fatalité.

2° Les causes

Le déséquilibre alimentaire mondial est dû à une croissance rapide de la demande que la production agricole n'a pu entièrement satisfaire du fait des contraintes naturelles mais aussi des politiques qui la déterminent.

La croissance démographique, à un rythme sans précédent dans l'histoire, est le fait principal d'explication de la crise alimentaire mondiale.

La population mondiale était de 2,5 milliards d'habitants en 1950, de 6 milliards en 2000, de plus de 6,5 milliards aujourd'hui. Bien que les démographes attendent une réduction du taux de croissance de la population, celle-ci devrait atteindre 8 milliards en 2030, autour de 9 milliards en 2050. Pour répondre à ces besoins il faudrait multiplier par 2,25 la production agricole actuelle pour nourrir la planète d'ici 2050. Mais cette moyenne cache un besoin en disponibilité de produits agricoles multiplié par 5 en Afrique, continent à la dérive, le plus durement frappé par la faim et les guerres tribales provoquant les migrations vers les villes ou vers d'autres terres.

La croissance démographique n'est pas la seule cause de l'augmentation de la demande alimentaire. Il faut à la fois rattraper le retard dans la couverture des besoins minima des mal nourris mais aussi répondre au souhait de diversification des besoins alimentaires lié à l'amélioration des revenus et donc à une demande croissante en produits carnés issus de la transformation des céréales (en dehors des élevages bovins nourris à l'herbe), ainsi qu'en fruits et légumes.

Le développement de la production agricole n'a pu répondre en suffisance à ces besoins du fait de limites naturelles et d'obstacles politiques.

Notre planète représente 13 milliards d'ha de terres émergées sur lesquelles 38 % sont dédiés à la forêt, aux pâtures et aux cultures, ces dernières pour seulement 12%, soit 1,5 milliard ha.

En ce qui concerne les terres cultivées, nous touchons aux limites physiques de la planète. On a mis en culture plus de sols depuis 1945 que pendant les XVIII^e et XIX^e siècles réunis !

En 40 ans la surface cultivée mondiale a augmenté de 9% alors que la population a fait un bond de 50 % ! C'est donc essentiellement par la croissance des rendements que la production a pu progresser.

Le développement, considérable, de la production a pu s'effectuer, dans les 40 dernières années, grâce à la « **révolution verte** », exportation des techniques occidentales d'intensification dans les pays en développement : mise à disposition de semences sélectionnées, d'engrais et de pesticides. Les résultats ont été spectaculaires permettant à des pays comme l'Inde et la Chine de satisfaire leur demande intérieure et de dégager des surplus exportables. Les grands pays exportateurs (Etats-Unis, Europe) ont dû mettre en place des mesures de limitation de la production pour éviter des surproductions déséquilibrant les marchés mondiaux. Ces faits ont abouti à une baisse tendancielle des cours des produits agricoles, notamment les céréales, mais aussi les produits tropicaux (café, cacao, coton, thé, arachide) dont l'exportation est la base des ressources du commerce extérieur de nombreux pays en développement, notamment en Afrique. Le déséquilibre entre offre et demande solvable, sans mécanismes régulateurs, a entraîné, avec la baisse des prix, compensée par des mesures de soutien prises dans les pays occidentaux (subventions aux exportations ou aides au revenu des agriculteurs), le découragement des cultures locales, en particulier céréalières.

Ces phénomènes de déséquilibre entre offre et demande solvable ont été fortement aggravés par les **conceptions libérales** qui ont prévalu, à partir des années 80, dans le domaine des

politiques agricoles. Elles se sont malheureusement concrétisées tant dans le domaine du commerce que de la production. Dans celui du commerce, les négociations commerciales engagées dans le cadre du GATT, puis à partir de 1995 de l'OMC, partent du principe que la suppression des obstacles aux échanges, tarifaires ou non tarifaires, est la meilleure solution pour répondre aux besoins des consommateurs, la spécificité de l'agriculture n'étant pas prise en compte. Appliquées à l'Afrique, ces méthodes ont abouti à détruire les économies vivrières et à ruiner les cultivateurs locaux. La hausse soudaine des cours, due essentiellement à la spéculation, s'est donc immédiatement répercutée sur les prix alimentaires et donc a aggravé la situation alimentaire de ces pays, devenus dépendants des importations.

Appliqués aux politiques de production, ces mêmes principes libéraux, dont l'application a été exigée par les institutions internationales au titre de la « conditionnalité » de leurs aides, ont abouti à démanteler les institutions ou soutiens financés par l'Etat comme les subventions à la consommation ou à l'utilisation des semences ou des engrais, les caisses de stabilisation des cours, les services vétérinaires publics.

Une prise de conscience semble se produire, tant au sein de la Banque Mondiale que du Fonds Monétaire International, sur la nécessité d'aider le développement agricole et d'en faire une priorité dans leur stratégie. Ce retournement dans la conception de la place de l'agriculture dans le développement s'est manifesté au début du mois de juin 2008 lors d'un sommet organisé par la FAO sur les conséquences du retournement des marchés agricoles face aux besoins alimentaires mondiaux. L'agriculture semble être devenir une priorité pour les organismes internationaux. Des fonds d'urgence devaient être débloqués (6,5 milliards de \$) au profit de l'aide alimentaire géré par le Programme alimentaire mondial. Seulement 10% de cette somme a été versé. L'aide au développement des agricultures des pays pauvres devrait recevoir un financement prioritaire de 30 milliards de \$ par an. Mais depuis la crise financière a imposé d'autres priorités aux gouvernements et les négociations internationales conduites au sein de l'OMC devraient reprendre avec le même objectif mortifère de suppression des tarifs douaniers sur les produits agricoles.



III - Quelles solutions pour l'avenir ?

Face à une question aussi difficile et complexe il ne peut y avoir de réponse simple. Le problème est d'autant plus difficile que l'humanité doit faire face aux conséquences d'une croissance qui met en cause le climat, la biodiversité et l'avenir même de la planète. Il faut donc faire plus sans aggraver les déséquilibres que l'activité humaine a provoqués dans la biosphère. C'est le défi du « développement durable » qui devrait se traduire dans l'activité agricole par le concept de « **révolution doublement verte** »*. Si des réponses techniques existent, leur mise en œuvre suppose un cadre assurant un minimum de sécurité aux actions de développement, donc une politique à long terme tant d'investissement que de régulation.

A) Mettre en œuvre une « révolution doublement verte » :

Pour augmenter la production agricole on peut agir sur les surfaces et sur les rendements.

1° Accroître les surfaces

La mise en culture de nouvelles surfaces est possible mais va rencontrer rapidement des limites.

Le développement agricole des 40 dernières années a été fondé sur une augmentation de seulement 9% des surfaces cultivées (pour doubler la production). Les experts estiment que une augmentation de même ampleur est possible pour les 4 prochaines décennies.

En Europe, une marge de manœuvre existe en supprimant l'obligation de mettre 10% des terres en jachère. Des disponibilités existent aussi dans les pays de l'Est comme la Roumanie, l'Ukraine, la Russie. Mais l'Europe doit aussi supporter les emprises foncières de l'extension des zones urbaines et des infrastructures (60.000 ha par an en France).

En Asie, les disponibilités sont quasi inexistantes en Chine et en Inde. Mais elles existent en Sibérie, accrues par les effets attendus du réchauffement climatique.

* lire l'excellente synthèse de **Michel Griffon** « Nourrir la planète » Odile Jacob 2006.

Des surfaces importantes sont sous exploitées, notamment en Amérique et en Afrique. Les pays ayant atteint les limites de leur développement agricole cherchent à s'assurer des approvisionnements sécurisés par le contrôle direct de terres disponibles dans les zones sous cultivées. La Chine a obtenu la mise en valeur de 2 millions d'hectares au Cambodge et cherche à obtenir de plusieurs Etats africains des contrats de même nature. L'Arabie Saoudite procède aux mêmes recherches. La Corée du Sud est en pourparlers avec l'Etat malgache pour le contrôle de 1,5 millions d'hectares dans la grande île.

Cette nouvelle approche de la sécurité alimentaire par les pays déficitaires en produits agricoles de base peut permettre des investissements et des transferts de savoir-faire dans des pays en développement ne disposant pas des moyens d'assurer leur développement, mais au prix d'une nouvelle forme de colonialisme et au détriment de la petite paysannerie locale.

Les défrichements devront éviter la déforestation, la latérisation, la salinisation, les pertes d'humus, phénomènes qui peuvent annuler ou réduire les effets de l'extension des terres agricoles.

La préservation et la restauration de la qualité des terres, sur l'ensemble des continents, y compris en Europe, deviennent une préoccupation majeure. L'ensemble des sols cultivables de la Terre est un patrimoine fragile et limité. Le développement agricole impose donc la recherche de modes d'intensification préservant l'avenir de notre planète.

2° Augmenter les rendements

L'augmentation des rendements est impérative pour faire face à la croissance de la demande alimentaire. Tout le défi est d'intensifier sans aggraver les déséquilibres dans la biosphère. Une nouvelle approche de l'intensification agricole est nécessaire. Elle est possible, comme en témoigne l'ouvrage cité de M.Griffon, sur les quatre points clés que sont la ressource en eau, l'utilisation des semences, des engrais et la lutte contre les ravageurs.

- l'eau est une ressource rare et menacée tant par le réchauffement climatique que par l'extension urbaine. Elle est indispensable à la vie. Pour assurer le développement agricole des techniques économes en eau peuvent être mises en œuvre : agroforesterie, utilisation de couverts végétaux, semis direct, goutte à goutte... Mais leur emploi suppose des agriculteurs présents, formés et attentifs, ce qui est peu compatibles avec les grandes propriétés pratiquant la monoculture. La question de la réforme agraire est toujours d'actualité, notamment en Amérique du sud, en Russie ou en Ukraine.

- l'utilisation de semences adaptées aux conditions pédoclimatiques est un facteur clé du rendement. La recherche génétique constitue toujours un élément essentiel de la lutte contre la faim. Mais elle ne peut dépendre des seuls impératifs de rentabilité des firmes semencières. Une recherche publique, encouragée au plan international, est indispensable, notamment pour tirer parti des variétés locales, mieux adaptées au terrain. C'est dans ce cadre que devraient être encouragés les travaux sur des variétés génétiquement modifiées si elles peuvent apporter des réponses aux problèmes posés, notamment, par la sécheresse ou la salinisation.

- l'apport d'éléments nutritifs aux sols est une nécessité. L'utilisation d'engrais adaptés reste nécessaire mais dans une gestion économe et raisonnée. Le retour aux rotations culturales, l'apport de fumures, les techniques de couverture des sols, la coexistence de semis de variétés complémentaires, sont des approches à la fois traditionnelles et novatrices de l'agronomie.

- la lutte contre les ravageurs est essentielle. L'action des pesticides, dans un cadre raisonné, reste indispensable. Mais les techniques biologiques doivent se développer qu'il s'agisse de la lutte intégrée ou de l'utilisation dans les semis de plantes prédatrices des ravageurs de la culture principale.

Sur tous ces sujets, l'agronomie moderne travaille (cf. les travaux du CIRAD). Une agriculture doublement verte est possible. Mais elle suppose un cadre politique suffisamment stable pour permettre la mise en œuvre des investissements et des formations nécessaires. Ce cadre n'existe pas aujourd'hui dans les pays pauvres et il est mis en cause dans les pays développés, notamment en Europe.



B) Une nouvelle approche des politiques agricoles

Pour assurer la sécurité alimentaire au plan mondial il est nécessaire de rompre avec la doctrine libérale qui prédomine depuis les années quatre-vingt. Le développement agricole doit être prioritaire. Le caractère spécifique de l'agriculture doit être reconnu par la communauté internationale, permettant la mise en œuvre de politiques de régulation des marchés agricoles et donc de moyens de protection et d'intervention.

1° Reconnaître la priorité agricole

Depuis la fin de la 2^{ème} guerre mondiale, l'agriculture n'a jamais été considérée comme prioritaire dans les politiques de développement. Deux exceptions, de taille, toutefois : les USA et l'Europe.

Les USA ont toujours considéré l'agriculture comme une question stratégique d'intérêt national, élément clé de leur sécurité et de leur puissance. Sur ce point il n'y a jamais eu de rupture malgré les alternances politiques. Et on ne peut que donner raison aux américains, sauf qu'ils prêchent à l'extérieur les mérites d'un libéralisme, utile pour le développement de leurs exportations, qu'ils n'ont jamais mis en pratique. La doctrine du « découplage » (rupture du lien entre aide et production) a été inventée par la société Cargill, leader mondial de l'agroalimentaire, pour assurer le développement des échanges, tout en permettant le maintien d'un système de soutien, par de coûteuses aides directes pour les agriculteurs. Le gouvernement américain, appuyé par l'OCDE, en a fait la doctrine de base des négociations internationales au sein de l'OMC, tout en développant de nouveaux mécanismes de compensation des baisses de prix (les aides contra-cycliques).

L'Europe s'est construite sur la base du Traité de Rome qui a équilibré le projet de Marché Commun aboutissant à la libre circulation des hommes, des biens et des capitaux, par une politique agricole commune (PAC) fondée sur des organisations de marché permettant d'assurer la sécurité alimentaire. Ce projet a été réalisé, non sans difficulté, grâce à l'obstination de la France. Il s'agit du seul exemple à ce jour d'un ensemble d'Etats ayant accepté d'instaurer un marché commun agricole dans le cadre d'une politique commune de régularisation des marchés.

Cette construction, qui aurait pu être un modèle pour d'autres ensembles régionaux est en cours de destruction. Le « détricotage » de la PAC en tant qu'organisation de marché, pourtant prescrite par le traité de Rome, est en œuvre depuis la réforme de 1992, appliquée progressivement à tous les produits, et encore aggravée lors du récent « bilan de santé », effectué durant la présidence française. En effet, la doctrine libérale est toujours prévalente, notamment au sein de la Commission, marquée par la hantise d'être « OMC compatible ».

Les pays en développement ont généralement privilégié le développement industriel ou les cultures d'exportation, au détriment de leurs cultures vivrières, avec l'encouragement de leurs bailleurs de fonds, notamment internationaux.

Aujourd'hui les organismes comme la Banque Mondiale ou le Fonds Monétaire International font repentance et proclame le caractère prioritaire du développement agricole pour assurer les besoins minima en nourriture des populations. Mais ces bonnes intentions nécessitent, pour être concrétisés, une nouvelle approche des règles du jeu au plan international, en premier lieu de l'OMC.



2° Admettre la spécificité de l'agriculture dans les instances internationales

Le point clé d'une politique de sécurité alimentaire au niveau mondial est la reconnaissance du fait que les produits agricoles ne sont pas une marchandise comme les autres mais ne peuvent se développer que dans un cadre régulé permettant de réduire la volatilité des cours.

Aujourd'hui, du fait de l'effondrement du système financier et de ses conséquences économiques, tous les gouvernements proclament la nécessité d'une « régulation » mondiale. Pourtant, la Commission Européenne continue à démanteler ce qui reste des organisations de marché et à réclamer une reprise des négociations multilatérales au sein de l'OMC. Or le cycle de Doha s'est focalisé sur le démantèlement des protections sur les produits agricoles, dont les conséquences seraient de fragiliser davantage les producteurs agricoles à l'égard des fluctuations prévisibles des prix, aggravées par la spéculation sur les marchés à terme. Les agricultures des pays pauvres seront les plus concernées mais aussi celles des pays développés. C'est donc la sécurité alimentaire mondiale et le droit de toute personne à être nourrie, pourtant reconnu dans la Charte Internationale des Droits de l'Homme, qui sera mise en cause.

La tragédie de la faim dans le monde est liée aux caractéristiques de la production agricole, en position de faiblesse structurelle sur le marché. L'agriculture ne peut se développer et répondre aux besoins alimentaires que dans le cadre d'une politique permettant de régulariser le caractère volatil des prix. L'agriculture nécessite protection et soutien. La crise alimentaire mondiale est structurelle. Elle peut être surmontée. Les solutions techniques existent mais elles ne pourront s'appliquer sans un cadre politique reconnu comme légitime par les règles internationales. Assurer les besoins alimentaires de la planète en pleine croissance démographique sans mettre en cause l'avenir des futures générations, est le défi majeur du siècle. Il peut être relevé, non par l'extension du libre-échange aux produits agricoles, mais par une politique mondiale de régulation des marchés agricoles.

Jean Moulias

Inspecteur Général de l'Agriculture (honoraire) et Secrétaire de la section de Nevian

