

De la hausse des prix au retour du productionnisme ; les enjeux du sommet sur la sécurité alimentaire de juin 2008 à Rome¹

Nicolas Bricas & Benoit Daviron
CIRAD, UMR Moisa, Montpellier, F-34398 France

Résumé :

La hausse des prix pétroliers et alimentaires sur les marchés internationaux est intervenue dans un contexte de crise des institutions dédiées à l'agriculture. Alors que les émeutes que la flambée des prix a provoquées dans le monde ne témoignent pas d'un début de pénurie alimentaire mais d'une pauvreté urbaine aggravée, le thème de la crise s'est déplacé vers la question agricole. Le sommet sur la sécurité alimentaire organisé par la FAO a été le théâtre de cette instrumentation de la crise pour justifier une relance de la production agricole. La focalisation sur les disponibilités alimentaires est porteuse de risques de nouvelles tensions foncières et de replis sur les espaces nationaux et ne règle pas pour autant la pauvreté et les inégalités à l'origine des émeutes.

Abstract :

The rise of the petrol and food prices on international market caused riots in several places on the World. It does not testify to a beginning of food shortage but to a worsened urban poverty. These events took place in the context of a crisis of the institutions devoted to agriculture. The High-Level Conference on World Food Security organized by FAO was the theatre of an instrumentation of the crisis to justify a revival of the agricultural production. Focusing on the food availabilities is carrying risks of new land tensions and of returns to national spaces, and does not regulate therefore poverty and the inequalities at the origin of the riots.

En mai 2007, la rumeur courrait de la création d'un nouveau gouvernement français sans ministère de l'agriculture. Celui-ci serait éventuellement relégué au rang de secrétariat d'état. Le rapport annuel de la Banque Mondiale sur le développement dans le Monde sortait six mois plus tard, consacré à l'agriculture. Il dénonçait l'abandon dont ce secteur avait fait l'objet depuis plus de 20 ans. La part consacrée au secteur agricole dans l'aide publique au développement était ainsi passée de 11,5 à 3,9 milliards de dollars entre 1987 et 2005. En moins d'un an, c'est-à-dire depuis début 2008 à ce jour, la flambée des prix et les émeutes qu'elle a provoquées auront réussi à bouleverser l'agenda politique international replacer l'agriculture dans les débats internationaux. Revenir et tenter de prendre du recul sur l'enchaînement des événements qui ont abouti à ce renversement de situation ne vise pas à dénoncer cette nouvelle priorité. Mais ce retour de balancier porte en lui de nouveaux risques qui pourraient bien conduire, si l'on n'y prend garde, à provoquer demain d'autres crises.

La hausse des prix et les émeutes "de la faim"

Sans revenir sur les causes de la hausse puis de la flambée des prix, largement documentées par ailleurs, il est important de rappeler une de leurs caractéristiques : ce sont les prix des

¹ Ce papier a été publié dans la revue Hérodote que les auteurs remercient pour la relecture critique dont il a fait l'objet. La référence de cet article est :

BRICAS N. et DAVIRON B., 2008. De la hausse des prix au retour du productionnisme ; les enjeux du sommet sur la sécurité alimentaire de juin 2008 à Rome. *Hérodote*, 131 : 31-39

produits échangés sur le marché international qui ont augmenté brutalement et non ceux du riz local, du sorgho, du manioc, de l'igname ou des huiles artisanales destinés aux marchés alimentaires domestiques. Il n'y a donc pas eu l'annonce, par les prix, d'un début de crise de la production alimentaire domestique dans les pays en développement.

Il n'empêche que les populations urbaines pauvres consommant massivement des céréales importées ont subi la hausse des prix de plein fouet. Cette situation de dépendance vis-à-vis du marché international n'est pas si fréquente, même en Afrique, contrairement à ce que les médias tendent de véhiculer. Les villes sont le plus souvent largement approvisionnées par des productions locales et les marchés urbains sont devenus des débouchés très importants pour l'agriculture commerciale. Le cas de Dakar, toujours cité en exemple, est très peu représentatif de la situation alimentaire africaine voire des pays en développement. Dakar, presque île du Sénégal, est une caricature d'une ville nourrie par le marché international. Et c'est d'ailleurs les photos de citoyens qui brandissent du pain pour réclamer la baisse de son prix qui a servi d'image emblématique aux médias pour qualifier d'"émeutes de la faim" les manifestations qui se sont multipliées. L'expression est sans doute réductrice car les revendications des manifestants concernaient aussi la hausse du prix de l'essence (Cameroun, Iran), les salaires (Egypte), la corruption et le comportement des élites. Les émeutes sont intervenues toujours dans un contexte de pauvreté urbaine, et souvent d'instabilité ou de tension politique (Haïti, Guinée), de guerre ou de conflits entre communautés (Soudan, Tchad, Somalie, Kenya, Pakistan) et ont été parfois un nouvel épisode de séries chroniques de manifestations ou d'exactions violentes (Nigeria, Zimbabwe, Birmanie, Inde, Bangladesh, Malaisie). Ces émeutes ne révèlent en tout cas pas l'ampleur d'une malnutrition par carences qui touche encore plus de 850 millions de personnes dans le monde. La véritable faim, qui dure depuis des décennies, est majoritairement rurale et souvent silencieuse.

Ce qui est nouveau et qui a marqué les esprits est le caractère simultané de ces manifestations dans le monde. Le large écho médiatique dont elles ont fait l'objet n'est sans doute pas étranger à cette contamination. Entre mi février et mi avril 2008, on a ainsi enregistré des émeutes contre la vie chère dans une vingtaine de pays. Cette mondialisation des revendications violentes des citoyens pauvres a fait craindre à certains responsables politiques une déstabilisation plus générale. C'est dans ce contexte que l'organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation, la FAO, a organisé du 3 au 5 juin 2008 à Rome une conférence internationale sur la sécurité alimentaire².

Le sommet de Rome

Initialement prévue comme une conférence sur le changement climatique, les bioénergies et la sécurité alimentaire, cette manifestation a pu être transformée, grâce à l'actualité, en "sommet de haut niveau" où ont été invités les chefs d'Etats et de gouvernements et plus seulement les délégations techniques des pays.

Pour la FAO, ce sommet représentait un enjeu majeur. Comme dans de nombreux pays du monde, l'agriculture n'était plus une priorité dans la coopération internationale et la FAO souffrait de cette marginalisation de son secteur d'intervention. Elle était, de plus, affaiblie par une critique récurrente et ouverte de plusieurs pays qui réclamaient une réforme de son organisation et de son fonctionnement, réforme qui tardait à se concrétiser. Début 2008, en pleine crise alimentaire, l'origine de la critique s'est étendu à un pays inattendu, celui même du directeur général de la FAO, Jacques Diouf : le Sénégal. Le président Wade a sonné publiquement une violente charge contre son compatriote et son organisation, marquant là le risque de lâchage des pays africains. Par ailleurs, la Banque Mondiale était également au cœur

² L'intégralité des documents préparatoires, des discours, des textes techniques, des enregistrements vidéo des débats et la déclaration finale du sommet sont disponibles en ligne sur le site : <http://www.fao.org/foodclimate/hlc-home/fr/>

de nombreuses critiques sur son abandon du secteur agricole et sur les effets contestés de sa promotion de la libéralisation. Elle cherchait ainsi à retrouver une légitimité. L'institution de Washington et son nouveau président apparaissaient comme un rival potentiel de l'institution romaine pour gérer la crise alimentaire. Pour la FAO, la réussite du sommet représentait donc un enjeu crucial pour reconstruire une légitimité politique et pouvoir continuer, avec des moyens renforcés, à jouer un rôle important dans la gestion de la crise et des opportunités d'intervention qu'elle pouvait ouvrir.

Comme dans tout sommet, la réussite de son organisation s'évalue en particulier à sa capacité à faire adopter une déclaration finale de consensus qui définit un agenda d'actions. Or le contexte pour y parvenir était particulièrement délicat : non seulement la FAO était affaiblie, mais le dossier agricole contribuait à bloquer le cycle de Doha et annonçait des divergences de vue sur tout sujet relatif aux politiques commerciales. Ouvrir un débat sur les marchés internationaux agricoles était donc risquer d'ouvrir une boîte de Pandore et de faire échouer un accord de consensus. Par ailleurs, certains pays agro-exportateurs comme l'Argentine, la Thaïlande ou le Vietnam avaient pris des mesures de restriction de leurs exportations pour privilégier leur sécurité alimentaire intérieure. Du coup, ces pays étaient ouvertement accusés d'accentuer la hausse des prix sur les marchés internationaux. Enfin, si les émeutes avaient été considérées par la « communauté internationale » comme des manifestations d'une pauvreté urbaine devenue insupportable, leur traitement n'aurait a priori pas été considéré d'abord comme un problème agricole. La lutte contre la pauvreté et les inégalités est plutôt vue comme un problème de pouvoir d'achat, de développement économique, de répartition des richesses et donc plutôt du ressort des institutions dédiées à ces problématiques que cela soit le Programme des Nations Unies pour le Développement (Pnud), le Bureau International du Travail (BIT) ou encore la Banque Mondiale.

Pour obtenir, en quelques semaines de préparation du sommet, un texte qui serve de base à la discussion et qui permette d'obtenir un consensus, il fallait trouver un objet limitant les divergences de points de vue. Cet objet est vieux comme Malthus : c'est la projection dans le futur des évolutions de l'offre et de la demande en produits agricoles. La croissance démographique, avec une transition non achevée, l'urbanisation qui oriente la consommation vers des produits à moindre rendement calorique (la viande en particulier) et les nouvelles demandes en produits végétaux pour la production d'agro-carburants montrent un besoin d'accroissement rapide de la production agricole. Si les émeutes ne sont pas véritablement le signe d'un début de pénurie alimentaire mondiale, les analyses prospectives, elles, le font craindre.

Ce glissement de problématique lors du sommet a été très bien résumé, dès son ouverture, par le discours du Président Sarkozy : *"Chaque jour, il y a 25 000 êtres humains qui perdent la vie parce qu'ils ont faim. Et il y a 850 millions de personnes qui souffrent de la faim. Voilà la situation. Personne, qu'il soit du nord ou du sud ne peut accepter cette situation. Personne. Il faut donc agir et agir tout de suite. Agir, cela veut dire quoi ? Cela veut dire une chose simple comme l'objectif : il faut doubler la production alimentaire mondiale d'ici à 2050. C'est la condition."*

La déclaration finale, difficilement obtenue in extremis après de houleux débats, reflète bien cette position simple : pour répondre à la crise, il suffit d'augmenter la production agricole. Le texte insiste sur la nécessité à court terme "d'apporter un appui immédiat à la production et au commerce agricole" et à plus long terme d'investir dans la production vivrière. Le programme d'intervention d'urgence proposé par la FAO pour gérer la crise, consiste ainsi à distribuer semences et engrais³. Sur l'ensemble de la déclaration le mot "production" (alimentaire ou

³ En comparaison, il faut se rappeler qu'en 1994, la dévaluation du FCFA s'était traduite par un doublement des prix des produits importés. Cette mesure avait été accompagnée d'interventions des bailleurs de fonds pour en

vivrière) revient 8 fois, le mot accès (à l'alimentation) apparaît une seule fois tout comme le mot "pauvre(té)".

Retour sur la définition de la sécurité alimentaire

Examinée à la lumière des définitions successives de la sécurité alimentaire, cette déclaration finale du sommet ramène le débat 30 ans en arrière. La définition consensuelle de 1974 insistait sur les disponibilités dans un contexte où les prix venaient de flamber (crise pétrolière) et où plusieurs accidents de production venaient de se produire (sécheresse; inondations). Les courbes de Malthus dans les travaux de prospective étaient alors dans tous les esprits. Trente ans plus tard, l'histoire semble se répéter : le prix du pétrole s'envole, les stocks de céréales ont diminué et quelques accidents climatiques ont accéléré leur fonte. La disponibilité, et donc la production, sont redevenues les seules priorités. Il s'agit bien d'un retour du "productionnisme" tel que Thomson (1995) le définit : *philosophy that emerges when production is taken to be the sole norm for ethically evaluating agriculture* ».

Encadré 1 : L'évolution de la définition de la sécurité alimentaire

"Disposer, à chaque instant, d'un niveau adéquat de produits de base pour satisfaire la progression de la consommation et atténuer les fluctuations de la production et des prix" (Conférence Mondiale de l'Alimentation, 1974).

"Accès physique et économique pour tous les êtres humains, à tout moment, à une nourriture suffisante, saine et nutritive, leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active" (Conférence Mondiale de l'Alimentation, 1996 et 2002).

C'est donc oublier trente ans de travaux et de débats, marqués en particulier par les apports d'A. Sen et les constats de pays en autosuffisance alimentaire mais qui n'assurent pas pour autant leur sécurité alimentaire compte tenu de la pauvreté. Ces travaux ont conduit à compléter la définition de la sécurité alimentaire pour y ajouter, en plus des disponibilités, trois autres "piliers" : l'accès, la régularité et la qualité. En mettant même l'accès au premier plan (plutôt qu'une formulation parlant de nourriture accessible), le dernier consensus de 1996, confirmé en 2002, déplace le levier d'action. Fournir des aliments en quantité suffisante reste bien sûr nécessaire mais ne suffit plus. Il faut désormais aussi veiller à ce que chaque individu ait accès, par des moyens de production ou par le marché, à la nourriture. La lutte contre la pauvreté et les inégalités devient ainsi un moyen d'assurer la sécurité alimentaire. Vu sous cet angle, la FAO ne peut alors guère revendiquer un mandat exclusif sur la sécurité alimentaire. Elle ne peut que faire alliance avec d'autres institutions en charge de la lutte contre la pauvreté si elle veut rester cohérente avec la définition qu'elle a pourtant promue. Or c'est justement cette difficulté à sortir du secteur agricole pour faire alliance avec d'autres secteurs qui est pointée comme l'un des facteurs explicatifs de la faible force politique de la FAO (Fouilleux, 2008).

Si l'enjeu de ce retour au productionnisme n'était que la re-légitimation de la FAO et des institutions agronomiques, il n'y aurait là pas forcément de quoi s'en émouvoir. Mais l'enjeu dépasse la question de quelques institutions au sens où un sommet comme celui de Rome crée, de facto, un référentiel international qui peut servir à orienter les modes de gestion de la

atténuer les effets : avaient ainsi été financés des chantiers à haute intensité de main d'œuvre (nettoyage, assainissement, routes, etc.) permettant aux citoyens pauvres d'accéder à des revenus.

sécurité alimentaire. La réduction du problème à la seule question des disponibilités et donc de la production alimentaire est alors porteuse de risques.

Les risques du productionnisme

Le premier risque est la remise en route de la machine productiviste au nom de l'objectif de nourrir la planète. Les producteurs de semences, d'engrais, de produits phytosanitaires, de systèmes d'irrigation voient dans cette perspective un avenir plus optimiste que celui que leur brossaient les tenants d'une agriculture plus écologique. Si l'objectif de l'agriculture est réduit à sa capacité à fournir des disponibilités suffisantes pour satisfaire, globalement, la demande, alors il faut craindre une ruée sur les terres agricoles. La hausse des prix alimentaires et le discours ambiant sur les enjeux futurs du secteur agricole face à la demande croissante attirent d'ores et déjà de nouveaux investisseurs. Les achats de terre dans les pays où elle est encore disponible ou peu coûteuse semblent, d'après la presse qui s'en fait écho, se multiplier (Basini et al., 2008 ; Wright et al., 2008). L'Ukraine, le Brésil, l'Afrique, l'Asie du Sud et du Sud-Est apparaissent comme de nouveaux eldorados agricoles à coloniser pour fournir des marchés alimentaires ou énergétiques présentés comme porteurs. Dans la plupart de ces pays, les régimes fonciers sont actuellement loin de garantir les droits de ceux qui aujourd'hui les cultivent. Et il faut donc craindre leur éviction au profit de grandes exploitations mécanisées, accélérant alors les migrations vers des villes qui ont déjà bien du mal à absorber les afflux de main d'œuvre. Ces modèles de production agricole intensifs en capital apparaissent, au moins dans le discours de nombreux dirigeants politiques, comme des modèles désirables, permettant de faire rentrer leurs pays dans la "modernité" et de s'affranchir ainsi d'une paysannerie pauvre. Le risque est donc bien réel comme en témoignent les investissements dans de grandes exploitations agricoles intensives réalisés par les élites urbaines elles-mêmes dans leur propre pays (Lavigne-Delville, 1998). Les organisations paysannes présentes au sommet de Rome ont tenté de faire entendre leur crainte de nouveaux conflits fonciers et de marginalisation accélérée des paysans. Mais elles n'avaient accès qu'à des sessions parallèles et non au segment dit "de haut niveau" qui discutait la déclaration finale. Au final, elles n'auront pas été entendues et pas un mot de leur crainte ne transparaît dans les documents du sommet.

Le second risque est d'oublier que l'accroissement des inégalités, notamment dans les villes, est générateur de tensions sociales qui ne seront pas atténuées par une relance de la production agricole. A oublier la question de la pauvreté et de la paupérisation, on court le risque de nouvelles émeutes à la prochaine hausse des prix.

Le troisième risque du productionnisme est celui de la fragmentation du marché mondial sous la forme d'un repli sur l'espace national ou de dispositifs transnationaux d'intégration verticale. La hausse des prix a déjà conduit plusieurs pays à limiter leurs exportations pour privilégier l'approvisionnement de leur marché domestique. Les pays importateurs – les Philippines par exemple ou les pays pétroliers du Golfe – se sont ainsi retrouvés en grande difficulté pour assurer leurs achats sur le marché international. Cette situation témoigne d'une perte de confiance entre des pays qui commerçaient et génère de nouvelles tensions. Ce repli sur les espaces nationaux intervient de toute façon dans un contexte de défiance vis-à-vis du marché mondial libéralisé. De leur côté, il est symptomatique de voir certains pays pétroliers, enrichis par la flambée du prix du baril, envisager d'acheter des terres à l'étranger pour cultiver pour leurs propres besoins (Anonyme, 2008). Ces pays recourraient jusqu'à présent quasi entièrement au marché international pour se nourrir. Ils annoncent aujourd'hui changer de stratégie. Il s'agit moins là d'investir dans un nouveau secteur économique porteur, que de s'assurer une plus grande maîtrise des approvisionnements via le contrôle direct de la production. D'une façon générale, le mot d'ordre lancé lors du sommet de Rome pour tous les

pays est de relancer les productions nationales et compter ainsi d'avantage sur ses propres ressources plutôt que sur celles du marché mondial. Cultiver pour soi chez les autres plutôt que de leur acheter ce qu'ils produisent témoigne t-il d'une nouvelle tendance des relations entre nations ?

Conclusion

L'insistance dans ce papier sur les risques d'une vision de la sécurité alimentaire trop exclusivement orientée sur les questions de production ne doit pas être interprétée comme un refus de considérer l'importance de l'agriculture dans le traitement de ces questions. Celle-ci est bien évidemment nécessaire mais elle n'est pas suffisante. Mais s'en suffire porterait de nombreux risques. Reconnaître pleinement les différentes dimensions de la sécurité alimentaire conduit à évaluer le secteur agricole non seulement dans sa capacité à produire des aliments et à les rendre disponible régulièrement, mais aussi à fournir des emplois et des revenus et donc des capacités d'accès à l'alimentation, à favoriser une diversification et une qualité nutritionnelle des régimes alimentaires, à être capable de satisfaire les préférences alimentaires de populations diverses. La crise ne doit pas faire oublier la multifonctionnalité de l'agriculture, ni celle de l'alimentation.

Références

- FOUILLEUX E., 2008. Pourquoi une telle inefficacité dans la compétition internationale pour la définition des politiques agricoles ? A propos des incapacités discursives de la FAO. Working paper MOISA n°6-2008, Montpellier (FRA) : UMR Moisa, 18 p.
http://www1.montpellier.inra.fr/moisa/bartoli/download/moisa2008_pdf/WP_6_2008.pdf
- THOMPSON, P. B. 1995. **The Spirit of the Soil: Agriculture and Environmental Ethics** . London, Routledge, 216 p.
- BASINI B. et NICOT M., 2008. Alimentation : ruée vers les terres agricoles. *Le Journal du Dimanche*, 26 août 2008.
- WRIGHT T., FAM M. & BARTA P. 2008. Exporting Farmland to Feed Global Demand. *The Wall Street Journal*, July 11th 2008
- ANONYME, 2008. Agriculture: des pays du Golfe veulent investir à l'étranger. *Le Journal du Net Economie*, 20 juillet 2008
- LAVIGNE-DELVILLE Ph., 1998. Sécurité foncière et intensification. In LAVIGNE-DELVILLE P. (Ed). **Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale**. Paris, Karthala, pp. 264-272