

# Regards<sup>2012</sup> sur la Terre

**Dossier** Développement, alimentation,  
environnement : changer l'agriculture ?

Sous la direction de  
Pierre JACQUET, Rajendra K. PACHAURI, Laurence TUBIANA

Coordination scientifique  
Viviane GRAVEY, Raphaël JOZAN, Sébastien TREYER, Isabelle BIAGIOTTI

## Chapitre 2

# La crise alimentaire : une recomposition du jeu d'acteurs

**Nicolas BRICAS, Benoît DAVIRON**, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, France

La crise alimentaire est avant tout une crise de pauvreté et non une crise de la production agricole mondiale. Si on voit les acteurs traditionnels du secteur agricole agiter les prospectives malthusiennes, c'est pour tenter de trouver une nouvelle légitimité face à la montée de nouveaux acteurs dans les espaces de la gouvernance de la sécurité alimentaire.

**E**n chinois, le terme *crise* s'exprime par l'association de deux signes : danger (*wei*) et opportunité (*ji*) (ci-contre). Dans ce que de nombreux observateurs appellent la crise alimentaire, depuis 2008, le danger est celui de la souffrance, sonore et silencieuse, des populations vulnérables affectées par la hausse des prix. L'opportunité est l'ouverture d'un espace de parole où de multiples acteurs s'expriment pour défendre des opinions sur le traitement de la crise, revendiquer des droits ou légitimer des positions dans le jeu institutionnel. On ne compte plus les sommets de plus ou moins haut niveau, les colloques, les tables rondes sur le thème de la sécurité alimentaire. On ne compte plus les émissions de télévision ou de radio sur le sujet. Depuis 2008, pas moins de dix ouvrages ont été publiés en France sur la question de nourrir le monde, les hommes ou l'humanité<sup>1</sup>.

危機

À bien des égards, ce qui se joue depuis 2008 sur la sécurité alimentaire n'est pas complètement nouveau. Et la crise est, d'ailleurs, pour certains observateurs, la manifestation d'une fin de cycle de désinvestissement dans l'agriculture, comme observé dans les années 1950 ou les années 1970 [HLPE, 2011]. L'histoire ne ferait donc que se répéter. À la différence que le monde a quand même changé entre-temps et que la nouvelle pièce qui s'invente voit son casting considérablement élargi.

C'est de cette nouvelle scène de discours et d'actions que cette contribution souhaite rendre compte. Elle rappelle d'abord que la crise des prix n'est pas liée à un essoufflement de l'offre et que la crise alimentaire est avant tout une crise de la pauvreté. Elle montre ensuite comment de nouveaux acteurs, tant à l'échelle internationale qu'à l'échelle locale, sont apparus dans le champ de la sécurité alimentaire. Elle conclut sur l'importance croissante des acteurs non étatiques, société civile, ONG, médias et secteur privé, dans les espaces de gouvernance de la sécurité alimentaire.

1. Ouvrages de Barnier, Brunel, Charvet, Dorin *et alii*, Ghersi, Gleizes *et alii*, Griffon, Parmentier, Fumey, Petit, Rastoin, Thinard, Worldwac Institute, Guillou et Matheron.

## Sécurité alimentaire et production agricole

Il y a un paradoxe entre la façon dont la conception de la sécurité alimentaire a évolué depuis trente ans vers une reconnaissance de son caractère multifactoriel et multisectoriel, et la façon dont elle est aujourd'hui souvent réduite à la seule dimension des disponibilités alimentaires.

La définition de la sécurité alimentaire issue de la Conférence mondiale sur l'alimentation de 1976 insistait sur les disponibilités alimentaires et leur risque d'insuffisance face à une augmentation de la demande. Cette demande était surtout vue comme une question démographique à une époque où la stabilisation de la population mondiale apparaissait lointaine ou au moins au délai hypothétique. Cette définition intervenait dans un contexte particulier, similaire sur certains points à celui que l'on connaît depuis 2008 : des accidents climatiques qui affectaient la production, une flambée des cours du pétrole et une flambée des prix des céréales sur les marchés internationaux. Avec les courbes malthusiennes et les pics de prix en tête, l'augmentation de la production agricole et la régulation des marchés, notamment par les stocks de sécurité, étaient les deux grandes formes de réponse qui apparaissaient. Quarante ans après, alors que l'augmentation de la demande s'accélère, en particulier avec les nouveaux débouchés énergétiques de la biomasse, que se succèdent des accidents climatiques et que les prix flambent à nouveau, il n'est donc pas étonnant que les solutions d'hier réapparaissent.

Comme par le passé, les perspectives alimentaires sont mobilisées dès qu'il s'agit d'attirer l'attention sur l'importance du secteur agricole. Un des intérêts de cet outil est en effet de mettre en évidence, comme l'avait fait Malthus, l'augmentation toujours plus rapide de la demande alimentaire par rapport à celle de l'offre agricole. Toutes concluent toujours au nécessaire effort d'augmentation de l'offre agricole par des investissements dans la recherche et dans les infrastructures, par exemple dans l'irrigation.

Historiquement, c'est d'une part, par une accélération de la croissance de l'offre, en

particulier par la révolution verte, et d'autre part, par la modération de la demande *via* le contrôle démographique que cette équation a été résolue. L'évolution des régimes alimentaires était considérée tendancielle avec l'accroissement démographique, le développement économique et l'urbanisation. Aujourd'hui, les perspectives récentes continuent de conclure au besoin d'accélérer la croissance de l'offre. Seules certaines d'entre elles abordent franchement la question des régimes alimentaires, et notamment de leur composition en produits animaux, et envisagent des scénarios contre-tendanciels de réduction de la demande [PAILLARD *et alii*, 2010 ; FORESIGHT, 2011].

Pourtant, la définition de la sécurité alimentaire a profondément évolué, en particulier avec les apports décisifs d'Amartya Sen et la mise en avant de la notion d'« accès » : le tout n'est pas de produire plus, il faut d'abord que chaque individu puisse accéder aux moyens de produire et/ou de consommer. D'une question purement agricole, on bascule ainsi vers une question de capacités, de pouvoir d'achat et donc de pauvreté. La définition adoptée lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, et toujours consensuelle aujourd'hui, rend compte de cet accent mis sur l'accès et non plus seulement sur les disponibilités. Et c'est ce basculement qui explique l'entrée en scène d'institutions non plus dédiées seulement à la production agricole, mais plus largement au développement économique, comme la Banque mondiale.

Pourtant, avec la crise des prix et avec l'insistance de mettre en avant les projections à l'horizon 2050, on observe le retour d'une vision de la sécurité alimentaire réduite à l'équilibre entre offre et demande. Le spectre malthusien ressort dans les médias et discours politiques alors que tous les chiffres le montrent : il n'y a pas aujourd'hui de crise de la production agricole mondiale. À l'échelle de la planète, la production agricole mondiale poursuit son accélération et n'a jamais été aussi forte, et la croissance des disponibilités alimentaires par habitant n'a pas ralenti depuis les dernières années.

À l'échelle d'une région considérée en insécurité alimentaire, l'Afrique subsaharienne, la consommation apparente en céréales a également augmenté, même au cours des dernières années de crise, et ce, grâce à une augmentation de la production.

S'il y a eu crise alimentaire, c'est parce que les prix internationaux du pétrole, des céréales et des huiles ont augmenté rapidement, touchant une population paupérisée qui s'est notamment accumulée dans les villes. Et si ces prix ont augmenté, ce n'est pas tant du fait d'un déficit de production mais plutôt d'une accélération de la demande, en particulier pour les usages non alimentaires (humaine et animale) et la production d'agrocarburants (repère 1).

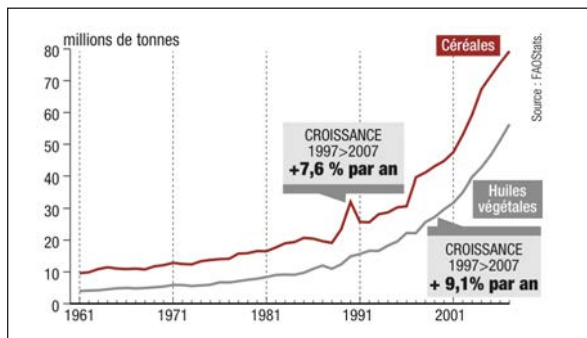
Sur un marché plus tendu, et avec des stocks mondiaux réduits, des accidents climatiques ont entraîné une hausse des prix. À celle-ci se sont ajoutées, d'une part, une spéculation sur les marchés dérivés des matières premières agricoles et, d'autre part, des mesures de restriction des exportations de certains pays, provoquant alors, en plus d'une hausse, une flambée des prix.

Si l'on se réfère à ce contexte, les acteurs parties prenantes de cette crise ne se limitent donc pas aux agriculteurs, loin s'en faut.

### Des acteurs diversifiés

Sont d'abord directement concernés par la hausse des prix les opérateurs des marchés internationaux, *traders*, *bookers*, courtiers, analystes financiers, banques, etc. Une partie d'entre eux a des liens avec le secteur agricole utilisant les marchés à terme pour se couvrir sur les risques pris. Mais ils sont plutôt issus des mondes du commerce et de la finance, évoluant dans une sphère relativement autonome d'un milieu agricole qu'ils fréquentent peu. Leurs outils sont complexes, mal connus du secteur agro-alimentaire qui considère cette financiarisation comme une opacification du fonctionnement du marché. Et c'est en partie ce qui explique les difficultés du débat sur le rôle controversé de la spéculation sur ces marchés. L'information est difficile à obtenir, les connexions avec les professionnels sont devenues rares.

### Les céréales et les huiles végétales, plus seulement pour l'alimentation



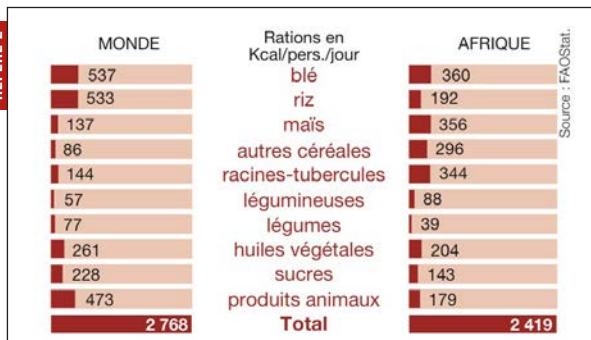
Les utilisations non alimentaires des céréales et des huiles végétales, croissantes depuis les années 1960, ont connu durant la dernière décennie une réelle explosion : + 7,6 % pour les céréales, + 9,1 % pour les huiles par an. Une réelle compétition pour l'approvisionnement des marchés alimentaires.

Les producteurs d'agrocarburants se joignent désormais aux rangs des acheteurs de matières premières agricoles, contribuant à tendre le marché. Non seulement leur demande devient importante et contribue directement à la hausse des prix des huiles et du maïs et, par conséquent, des autres céréales substituables, mais ils sont également des acheteurs ou loueurs de terres agricoles pour les cultures énergétiques. Ces acteurs contribuent également à connecter les marchés de matières premières agricoles et de l'énergie car leur compétitivité dépend des prix du pétrole. Facteur d'instabilité des marchés agricoles, cette interconnexion est un phénomène nouveau qui élargit le cercle des acteurs déterminants la sécurité alimentaire à ceux du secteur de l'énergie.

Également directement concernés par les prix alimentaires, les États jouent encore un rôle de régulateurs sur les flux et les prix dans les interfaces avec le marché international. Durant la crise de 2008, leur intervention a été déterminante pour atténuer les flambées de prix aux consommateurs de leurs pays. De nombreux gouvernements ont ainsi décidé de réduire les taxes sur les importations alimentaires qu'ils pratiquaient, bien que cette variation soit non conforme aux accords de l'OMC qui prohibe l'usage des taxes variables. Une telle mesure a représenté un effort financier important pour ces pays, entre 480 et

## Les spécificités de l'alimentation africaine

REPERE 2



La ration alimentaire moyenne en Afrique par personne est légèrement inférieure à la moyenne mondiale. La part des céréales et ses tubercules locales, du maïs et du riz, témoignent en outre de la résistance des modes d'alimentation traditionnels.

880 millions d'euros de pertes fiscales pour les seuls huit pays de l'Union monétaire ouest-africaine (UEMOA) en 2008 [SOULÉ *et alii*, 2008]. En parallèle, de nombreux pays ont également interdit ou restreint les exportations de produits alimentaires, craignant une fuite de leur production vers le marché international et du coup une hausse des prix sur leur marché intérieur. Ces mesures, lorsqu'elles ont été pratiquées par des pays largement agro-exportateurs, ont eu pour effet de raréfier l'offre et de faire monter les prix internationaux.

Dans le cas des réductions de taxes comme des restrictions d'exportations, ce qui est manifeste est une affirmation de la souveraineté des États pour gérer la crise, même si les mesures qu'ils mettent en œuvre apparaissent contradictoires avec celles élaborées au niveau international ou font l'objet de critiques de la communauté internationale. Même si, comme nous y reviendrons, l'échelle plus globale de gouvernance s'est affirmée avec la crise, les États qui avaient été mis à mal par un quart de siècle de libéralisation s'avèrent finalement revenir sur scène avec un rôle important.

Plus encore qu'au moment de la crise des prix des années 1970, les États ne sont pas les principaux protagonistes de la régulation des marchés domestiques dans les pays en développement et notamment en Afrique. Après avoir été longtemps suspectés de seulement s'enrichir sur le dos des consommateurs et

des petits producteurs, les opérateurs privés, commerçants et transformateurs, ont fini par être reconnus pour leur capacité à approvisionner des marchés de consommation en croissance rapide.

### Les acteurs locaux du secteur agroalimentaire

Le cas de l'Afrique, continent qui ne cesse d'attirer l'attention pour sa part encore importante de population considérée en insécurité alimentaire, est intéressant. Son évolution récente bouscule en effet certaines idées reçues. Ainsi, contrairement à ce qu'on lit souvent, l'alimentation y est largement dominée par les produits locaux. Pour l'ensemble du continent, pourtant souvent présenté comme fortement dépendant des importations de céréales, on peut calculer sur la base des données de la FAO que le blé et le riz importés n'apportent que 12,2 % des calories disponibles. Si les importations représentent 61,7 % des disponibilités alimentaires en blé du continent, la proportion est beaucoup plus faible pour le riz (39,5 %<sup>2</sup>). De tels chiffres conduisent à relativiser la part prépondérante, pour ne pas dire exclusive, qu'occupent les céréales dans le débat sur la sécurité alimentaire. La ration calorique moyenne pour l'ensemble du continent africain est nettement diversifiée (repère 2). En comparaison avec celle du monde, elle est nettement plus pauvre en calories d'origine animale (8 % des apports, contre 19 % pour la moyenne mondiale).

Les amylacés (céréales, racines, tubercules et plantains) représentent en Afrique 70 % des disponibilités caloriques, alors qu'ils n'en totalisent que 52 % dans le monde, avec des répartitions selon les produits très variables selon les pays : certains sont dominés par les céréales, d'autres par les racines et tubercules (manioc, igname, patate douce, etc.). En proportion des apports caloriques, ces racines et tubercules sont ainsi plus de trois fois plus importantes en Afrique que dans le monde.

Certes, la situation est différente dans les villes, plus consommatrices de produits

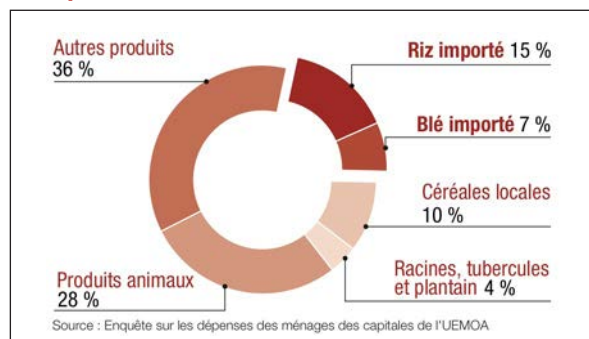
2. Données FAOStat pour la ration calorique moyenne en Afrique 1997-2007.

importés : le riz asiatique, le blé européen ou américain y ont conquis des parts importantes de marché. Mais la part de ces produits dans l'ensemble du marché alimentaire urbain reste limitée, sauf dans des cas particuliers comme Dakar, toujours cité en exemple, mais peu représentatif du reste du continent. De récentes enquêtes sur les dépenses des ménages urbains menées en 2008 dans les capitales des pays de l'UEMOA (Abidjan, Bamako, Bissau, Cotonou, Dakar, Lomé, Niamey, Ouagadougou) conduisent à relativiser le discours souvent entendu de villes nourries d'importations (repère 3).

En valeur économique, les céréales importées y totalisent 22 % du marché alimentaire contre 14 % pour les riz, maïs, mil, sorgho, manioc, igname et plantain et autres amylacés produits localement. Mais ces produits de base qui fournissent le support calorique de la ration des plus pauvres ne représentent qu'un gros tiers (36 %) du marché alimentaire de ces huit villes. Les produits animaux, viandes, poissons et produits laitiers totalisent un petit tiers (28 %), et les autres produits, huiles, fruits, légumes, sucres, condiments et boissons, représentent un marché équivalent à celui des amylacés (36 %).

Les villes sont ainsi devenues un véritable débouché pour la production agricole locale, débouché qui dépasse en valeur désormais partout les marchés agricoles d'exportation. Non seulement les cultures autrefois dites « vivrières », et qui étaient essentiellement autoconsommées, sont devenues des cultures commerciales, mais il s'est aussi développé un secteur d'intermédiation – collecte, conditionnement, transport, transformation, distribution – qui ravitaille les villes en produits de plus en plus variés. La demande alimentaire urbaine s'oriente en effet vers des produits de plus en plus transformés (farines, semoules, granules, pâtes fermentées, cossettes séchées, huiles), conditionnés, dont la production, le transport et la commercialisation occupent des millions d'actifs. Le seul secteur de la restauration urbaine représente, pour les huit capitales des pays de l'UEMOA, 24 % du marché alimentaire, soit un milliard d'euros

## L'Afrique dépend de ses importations de céréales, mais pas seulement



Les importations de céréales représentent environ 20 % des dépenses des ménages urbains d'Afrique de l'Ouest. Un poids important mais néanmoins relatif au moment de peser les facteurs de l'insécurité alimentaire : les produits locaux continuent de former la base de l'alimentation.

par an. En amont et en aval des commerçants, ce secteur est mal reconnu par les pouvoirs publics parce que diffus, « informel », largement tenu par les femmes et souvent jugé comme un produit du sous-développement. Délaissé des politiques de formation professionnelle, exclu des systèmes de crédit bancaire, non pris en compte dans l'élaboration des réglementations sanitaires, bien souvent pourchassé par les autorités municipales, ce secteur nourrit la grande majorité de la population en aliments à faibles coûts qui correspondent aux habitudes alimentaires de la population. Loin de ne reproduire que les traditions culinaires villageoises, ce secteur innove constamment et contribue à inventer une modernité alimentaire urbaine qui n'emprunte que bien peu aux modèles occidentaux. Ce secteur apparaît, de plus, comme l'un des principaux secteurs créateurs d'emplois, en particulier pour les populations vulnérables, et l'un des maillons stratégiques de la sécurité alimentaire [BROUTIN et BRICAS, 2006 ; BANQUE MONDIALE, 2007].

Les villes africaines ont connu depuis un demi-siècle une croissance démographique à un rythme particulièrement rapide. Elles comptaient 33 millions d'habitants en 1950. Elles en comptent aujourd'hui environ 420 millions. Et, malgré ce rythme, elles n'ont jamais connu de rupture d'approvisionnement

alimentaire, sauf en cas de guerre, tant s'est multiplié et organisé ce secteur agroalimentaire de l'intermédiation. Il est en évolution comme on peut le constater dans les plus grosses villes. L'émergence d'une classe moyenne commence à générer un nouveau type d'entreprises, souvent plus formelles, mécanisées, proposant des produits à plus haute valeur ajoutée, de qualité plus contrôlée, conditionnés dans des emballages qui permettent de rivaliser, dans les libres services, avec les produits industriels classiques. Ils sont le fait de nouveaux entrepreneurs, souvent des femmes, qui commercialisent non seulement sur les marchés urbains, mais aussi à l'exportation pour le marché de la diaspora en Europe ou en Amérique du Nord. Les commerçants, désormais davantage reconnus comme acteurs économiques, s'organisent pour bénéficier de certificats d'entrepôts et de crédits bancaires. En Afrique de l'Est, ils ont créé des bourses où s'échangent déjà des contrats à terme. Ils négocient désormais, pour les plus gros d'entre eux, avec les pouvoirs publics. Leur rôle durant la crise est cependant controversé. Ils semblent avoir contribué à atténuer les hausses de prix en réduisant leurs marges. Mais ils sont suspectés de maintenir des prix élevés depuis la fin des flambées des prix et les suspicions de spéculation dont ils font l'objet ne se sont pas atténuées.

Cette évolution, et surtout la prise de conscience de l'importance démographique des marchés urbains, sur un continent où la croissance économique est forte, attirent l'attention des investisseurs étrangers. Après l'Amérique latine et l'Asie, l'Afrique est un continent où prospectent activement les entreprises multinationales de l'agroalimentaire. Dans les pays où se développe une classe moyenne, elles investissent dans le secteur de la transformation industrielle et de la grande distribution. Les supermarchés se multiplient, plutôt en Afrique de l'Est et australe et encore timidement en Afrique de l'Ouest et centrale. L'Europe, longtemps dominante dans ces investissements, est aujourd'hui en concurrence avec la Chine, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud.

Au bout de la chaîne alimentaire, le dernier acteur que représentent les consommateurs s'est pour la première fois manifesté bruyamment lors des émeutes de 2008. La croissance de la population, encore rapide dans les pays dont la transition démographique n'est pas achevée, et l'urbanisation, elle aussi rapide, mettent sur le marché du travail environ 20 à 30 000 jeunes par an et par million d'habitants. Et ce rythme se poursuivra dans les vingt années à venir [BEAUJEU *et alii*, 2011]. L'emploi n'a pas suivi, loin s'en faut, et des millions de jeunes (63 % de la population africaine a moins de 25 ans) sont venus s'entasser dans les villes qui, malgré les difficultés, continuent d'apparaître comme des espaces de plus grandes opportunités que le milieu rural. Seuls les pays qui ont massivement investi dans des infrastructures rurales de transport, de communication, de santé, d'éducation, d'accès à l'eau, etc., ont réduit la pression migratoire vers les villes.

En 2008, puis en 2010 et 2011, les émeutes de la vie chère, que les médias ont appelées les « émeutes de la faim », ont été le fait d'une population urbaine désespérée par son manque de perspective, qui a épuisé sa capacité de résistance aux années de crises qui se sont succédé, et excédée par les régimes politiques en place accusés de n'en faire pas assez pour créer des emplois et garantir une plus équitable répartition des ressources. Dans la plupart des cas, les émeutes ont en effet pris corps dans des villes à forte tension sociale, la hausse des prix du pétrole d'abord, puis de quelques aliments emblématiques ayant mis le feu aux poudres.

Les médias ont également joué un rôle dans le caractère simultané des émeutes et dans la création de ce qui s'est appelé alors la « crise alimentaire ». La généralisation de la télévision et d'Internet a en effet rapproché chaque citoyen, tenu au courant instantanément des événements du monde. La chute du gouvernement haïtien en avril 2008 sur fond de hausse des prix a été connue instantanément dans toute l'Afrique et a généré des manifestations qui visaient le même objectif. Ces émeutes de la vie chère ne sont pas un phénomène



## Des lectures et des comptages divergents sur les effets de la crise des prix

Curieusement, au-delà des émeutes dites « de la faim », on sait en fait peu de chose sur la transmission des hausses des prix internationaux sur les marchés domestiques et leurs effets sur les comportements des ménages. Rares sont les cas où les dispositifs statistiques suivent les consommateurs. Les systèmes de prévention des crises alimentaires sont presque tous ruraux et surveillent les pluies, les attaques de prédateurs agricoles, les volumes de production et les prix. La FAO calcule d'ailleurs encore le nombre de personnes en insécurité alimentaire dans le monde sur la base d'une estimation des disponibilités alimentaires et prend en compte de façon frustrante les revenus et le pouvoir d'achat des populations rurales et urbaines. C'est ainsi qu'elle déclare une forte augmentation de la population en insécurité alimentaire à partir de 2008 et annonce le franchissement symbolique du seuil du milliard d'habitants qui « ont faim », avec pour but de frapper les esprits et d'obtenir un mandat pour gérer la crise. Le choix de l'indicateur n'est pas neutre : en s'appuyant sur les disponibilités alimentaires, le traitement de la crise s'oriente vers une relance de la production : distribution d'engrais et de semences, incitations à un nouvel investissement dans l'agriculture au nom du défi de nourrir les 9 milliards

d'habitants attendus pour 2050. Curieusement, le Sommet de haut niveau organisé par la FAO à Rome en juin 2008 ne dit pas un mot sur la pauvreté et n'appelle qu'à relancer la production agricole [BRICAS et DAVIRON, 2008].

En réaction à cette façon de ramener l'insécurité alimentaire à un problème de disponibilité, se sont développées d'autres approches. Ces dernières ne cherchent plus à mesurer objectivement cette insécurité mais, dans la lignée des propositions de S. Maxwell, s'appuient sur la façon dont elle est ressentie par la population. Le calcul ne se fait plus sur la base de statistiques de production, des indicateurs de répartition des revenus ou des données de prix, mais sur de vastes enquêtes auprès de la population. Ce qui est nouveau est l'arrivée dans ce domaine de données non plus publiques mais privées : à l'échelle locale, les ONG, les projets de développement ou humanitaires produisent leurs propres données généralement indépendamment des appareils statistiques nationaux laissés à l'abandon [DURY *et alii*, 2010]. À l'échelle nationale, certaines ONG couvrent une telle étendue géographique que leurs données font référence et sont utilisées par la FAO. À l'échelle internationale, apparaissent des enquêtes réalisées dans plusieurs pays, soit par des

instituts de sondage privés, soit par des ONG. La société Gallup mesure ainsi depuis 2007, dans plus de 100 pays et sur la base de gros échantillons, l'insécurité alimentaire ressentie, et conclue à une amélioration de la situation à l'échelle mondiale [HEADEY, 2011]. Du fait de la hausse rapide des revenus dans les grands pays émergents et du fait de la hausse des prix des matières premières agricoles pour les producteurs, le nombre de personnes qui ont manqué d'argent pour acheter à manger aurait nettement baissé. Une enquête Oxfam International réalisée dans plusieurs dizaines de pays auprès de plus de 16 000 personnes révèle que la hausse des prix aurait changé les comportements alimentaires [OXFAM INTERNATIONAL, 2011]. Si toutes ces données, autant que celles de la FAO, doivent être utilisées avec prudence, elles révèlent cette double vision de la sécurité alimentaire, soit par les disponibilités, soit par la pauvreté. Mais elles révèlent aussi et surtout un jeu d'acteurs où le choix des indicateurs mobilisés dans l'argumentation permet d'orienter le débat. Au-delà des questions techniques et méthodologiques sur les indicateurs, questions largement débattues dans les enceintes nationales, régionales ou internationales, se jouent les luttes d'influence entre les acteurs pour gérer la crise.



nouveau. Le monde en a connu auparavant, souvent localisées, et considérées alors comme des mouvements essentiellement internes. Ce qui est nouveau, c'est la simultanéité de ces émeutes, une trentaine en quelques semaines, en Afrique, en Asie et en Amérique. Et c'est ce qui a ressemblé à une épidémie qui a fait craindre aux instances internationales, notamment les Nations unies, un risque de déstabilisation mondiale.

### **Une multitude d'initiatives innovantes**

C'est sur cette crainte que la communauté internationale s'est mobilisée. Se sont succédé ainsi plusieurs sommets de chefs d'État ou de gouvernements pour tenter d'apaiser la crise. Alors que les instances en charge de la sécurité alimentaire étaient devenues peu visibles et peu actives pour placer cette question au sommet de l'agenda, la crise de 2008 a eu pour effet d'ouvrir le jeu d'acteurs et de réformer ces institutions. Deux mouvements simultanés et apparemment contradictoires peuvent se lire dans la multiplication des initiatives institutionnelles.

Le premier, comme on l'a évoqué précédemment, est la réaffirmation de la souveraineté des États pour gérer la crise. Elle prend la forme de l'utilisation de politiques commerciales (réduction des taxes aux importations et blocages d'exportations) et, pour certains pays disposant de ressources agricoles insuffisantes, d'acquisitions de terres à grande échelle dans d'autres pays pour sécuriser leurs approvisionnements. La flambée des prix a eu pour effet une crise de confiance dans les marchés internationaux pour sécuriser les approvisionnements. Certains pays ont eu de vraies difficultés à acheter du blé ou du riz sur le marché international et tentent désormais de diversifier leurs modes d'approvisionnement : relance de la production nationale, production à l'étranger en plus des achats sur le marché. Le cycle de Doha est interrompu fin 2008 par la position assumée de certains pays de ne pas faire de compromis commerciaux pour assurer la sécurité alimentaire de leur population. En 2011, l'OMC est en panne et la perspective d'un accord international apparaît très incertaine à court terme.

S'il y a affaiblissement de ces accords et de ces institutions internationales, apparaissent parallèlement de nouvelles instances globales ou réformes des anciennes : une équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire (généralement désignée à partir de son acronyme anglais HLTF, High Level Task Force on the Global Crisis of Food Security), Comité pour la sécurité alimentaire mondiale réformé, Scaling Up Nutrition (SUN), etc. Une des caractéristiques de l'évolution de ces instances est l'entrée en scène des acteurs non étatiques : ONG et entreprises privées multinationales. La faiblesse des financements publics, qui devient patente avec la crise financière, conduit à placer des espoirs dans les financements privés. Le SUN, dans le domaine de la nutrition, se dote d'un budget conséquent pour financer des actions. La Fondation Gates y est très active ainsi que les entreprises de fourniture de compléments alimentaires.

### **Quelles leçons tirer de cette entrée en scène de nouveaux acteurs ?**

Depuis 2008, les acteurs traditionnels du secteur agricole (syndicats, ministères, FAO, entreprises d'agrofourniture) se servent de la crise alimentaire pour tenter de retrouver une nouvelle légitimité, agitant à nouveau les perspectives malthusiennes. Elles sont toujours efficaces pour remobiliser en mettant en avant la question de l'équation future entre offre et demande. Un glissement sémantique rend compte de cette tentative : ces acteurs ne parlent pas de sécurité alimentaire mais de nourrir le monde, ou de sécurité alimentaire globale ou mondiale.

Certes, la production agricole a un rôle important à jouer, en particulier dans les zones où elle suffit à peine à couvrir les besoins alimentaires et monétaires. Mais la reconnaissance du caractère multisectoriel de la sécurité alimentaire appelle à reconsidérer le rôle de l'agriculture en élargissant son mandat bien au-delà de celui de fournir suffisamment de biomasse. Elle joue un rôle dans la création d'emplois, dans la santé et la nutrition, dans la stabilité des prix et des revenus, dans la culture, et doit également être évaluée sur

ces fonctions. Mais puisque ces fonctions sont importantes, tous les autres secteurs qui y contribuent le sont aussi.

La crise alimentaire a ouvert un espace de recomposition de la gouvernance avec non pas une simple poursuite de la montée en puissance du niveau global, mais un double mouvement où les États ont repris un poids que les politiques de libéralisation tendaient à leur faire perdre. Le jeu d'acteurs est du coup plus complexe. D'autant que de nouveaux acteurs ont pris une importance considérable : d'une part, les entreprises privées, de l'amont agricole – semences, engrais, produits phytosanitaires –, à la transformation agroalimentaire jusqu'à l'aval des filières avec la grande distribution ; d'autre part, les ONG. Mais la prégnance de ces acteurs non étatiques ne se limite pas à l'offre agricole. Elle s'étend aussi aux systèmes d'information – sur l'insécurité alimentaire ressentie, sur les prix, sur les images satellitaires –, y compris mondiaux, avec des conséquences que l'on maîtrise encore mal.

*In fine*, les grands absents de la gouvernance de la sécurité alimentaire sont les mangeurs eux-mêmes, pour ne pas parler de consommateurs, une bonne partie d'entre eux autoconsommant une partie de leur production. Mis à part en 2008 où, au travers des émeutes, ils se sont fait entendre, ce sont les grands silencieux du débat. Ils ne sont approchés que par le biais d'enquêtes dont les méthodologies orientent le regard. Selon que l'on mesure le degré de satisfaction des besoins objectifs, le pouvoir d'achat ou l'opinion, on ne rend pas compte

de la même façon des attentes des mangeurs. Ils sont approchés aussi par le biais de représentants : les États ou les collectivités locales, les associations de consommateurs voire la grande distribution qui revendique de pouvoir parler au nom de ses clients. La légitimité de ces institutions est évidemment discutable. Mais ce qui frappe, dans tous les cas, est le fait que le regard se focalise seulement sur les mangeurs vulnérables ou pauvres. Certes, leur situation est critique et s'est fragilisée depuis la hausse des prix si l'on écoute les institutions en charge des filets de sécurité. L'attention à leur égard est bien sûr incontestable : ce sont eux qui souffrent. Ce sont leurs enfants dont la santé et donc l'avenir risquent d'être compromis. Si les plus vulnérables, parce que souvent silencieux, doivent attirer l'attention, plus généralement les populations pauvres ne doivent pas être oubliées. La détérioration de leur pouvoir d'achat et de leur résilience peut les faire basculer dans des situations explosives. Cela dit, aucune attention n'est portée aux gagnants de la crise alimentaire ; car il y en a bien sûr ! Les prix élevés, le développement des agrocarburants, les acquisitions de terre à grande échelle, les investissements dans l'agroalimentaire bénéficient à certains acteurs qui s'enrichissent durant les crises. Et, plus généralement, la surconsommation des pays riches et leur demande qui apparaît toujours infinie dans un monde de ressources fossiles qui se raréfient, apparaissent comme une partie du problème et méritent que l'on commence à s'y intéresser. ■

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BANQUE MONDIALE, 2007, *World Development Report 2008*, Washington D.C., Banque mondiale.
- BEAUJEU R., KOLIE M., SEMPÉRÉ J.-F. et UDHER C., 2011, *Transition démographique et emploi en Afrique subsaharienne*, Paris, AFD, coll. « À savoir », n° 5.
- 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, p. 31-39.
- BROUTIN C. et BRICAS N., 2006, *Agroalimentaire et lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne ; le rôle des micro et petites entreprises*, Paris, Gret.
- DURY S., FOUILLEUX E. et BRICAS N., 2010, « La production de statistiques pour les politiques de sécurité alimentaire : entre visions du monde et enjeux de pouvoir. Le cas du Mali », *Stateco*, 105, p. 7-18.
- FORESIGHT, 2011, *The Future of Food and Farming, Final Project Report*, London, The Government Office for Science.
- HEADEY D., 2011, "Was the Global Food Crisis Really a Crisis? Simulations Versus Self-Reporting, Washington", *IFPRI Discussion Paper*, 01087.
- HLPE, 2011, *Price Volatility and Food Security, A Report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition*, Rome, FAO.
- OXFAM INTERNATIONAL, 2011, *Cultivons la Terre, la vie, le monde*. Disponible sur : [www.oxfam.org/fr/cultivons/enquete-alimentation](http://www.oxfam.org/fr/cultivons/enquete-alimentation)
- PAILLARD S., TREYER S. et DORIN B. (éd.), 2010, *Agrimonde. Scénarios et défis pour nourrir le monde en 2050*, Paris, Quae.
- PRETTY J. (éd.), 2008, *Sustainable Agriculture and Food*, vol. 3, Agriculture and Food Systems, Earthcan.
- SOULÉ B., BLEIN R. et BELLORA C., 2008, « Hausse des prix alimentaires en Afrique de l'Ouest. Revue et analyse des mesures engagées à court et moyen terme », Contribution à la conférence « Prix agricoles : perspectives à moyen terme et implications pour les producteurs et les politiques publiques », Paris, Lares, Bureau Issala, Fondation Farm.