

## La crise alimentaire 10 ans après, qu'est-ce qui a changé ?

Nicolas Bricas (nicolas.bricas@cirad.fr) et Mamadou Goïta

► Nicolas Bricas est socio-économiste, chercheur au Cirad dans l'unité de recherche Moisa, et titulaire de la chaire « Unesco Alimentations du Monde ».

► Mamadou Goïta est socio-économiste du développement, spécialisé dans les systèmes d'éducation et de formation. Il est directeur exécutif de l'Institut de recherche et de promotion des alternatives de développement en Afrique (IRPAD).

**CRISE DE PRODUCTION, signe d'une pénurie alimentaire mondiale, crise spéculative... Différentes analyses (parfois contradictoires) ont été faites de la crise alimentaire de 2008 en Afrique de l'Ouest. Cet article revient sur les facteurs de hausse des prix et plaide en faveur de systèmes alimentaires durables pour que la région ne soit pas confrontée à une nouvelle crise.**

**Une évolution des fondamentaux du marché.** Les crises des prix de 2007-08 puis de 2010-11 n'ont pas une cause unique comme certains médias ont voulu le laisser croire, cherchant des boucs émissaires. Elles résultent d'une combinaison de facteurs. D'une part, une légère augmentation de la demande mondiale en céréales (maïs notamment) et en huiles, liée à la croissance de la production d'agro-carburants. D'autre part, un léger ralentissement de la croissance de l'offre mondiale en céréales liées à des accidents climatiques dans des pays agro-exportateurs (Australie, Vietnam). Ceci s'est opéré dans un contexte de réduction des stocks mondiaux depuis le début des années 2000. En aucun cas, cette crise n'était le signe d'une pénurie alimentaire mondiale. La production alimentaire par habitant a poursuivi sa croissance depuis 2000 jusqu'aujourd'hui, dépassant nettement, en moyenne et depuis les années 90, les besoins alimentaires mondiaux. Ces évolutions des fondamentaux du marché — l'offre, la demande et les stocks — ont été des facteurs de hausse des prix.

**Des crises de prix multifactorielles.** Mais cette hausse a été amplifiée par plusieurs phénomènes rapidement conjugués : une spéculation sur les marchés à terme de matières premières agricoles, profitant de la tendance à la hausse, même si la preuve de l'importance de ce phénomène n'est toujours pas facile à faire pour toute la période de la crise (voir page 9) ; une rétention des exportations de pays craignant voir se vider leurs stocks et leurs prix augmenter pour leurs propres consommateurs, alors même qu'ils produisaient bien au-delà de leurs besoins ; des achats sur les marchés internationaux de certains pays pour constituer des stocks, craignant une hausse durable des prix ; sans oublier les actions de certains « spéculateurs » locaux qui ont cherché à profiter de la situation.

Cette hausse amplifiée par une flambée des prix a concerné d'abord et avant tout, des produits des marchés internationaux, les céréales, le soja et les huiles en particulier et, dans une moindre mesure le café et le cacao. Elle s'est répercutée dans les pays importateurs mais avec une moindre ampleur. Nombre de ces pays, notamment en Afrique, taxaient encore les importations et ont réduit ces taxes pour atténuer la facture à payer par les consommateurs. Les importateurs ont substitué leurs importations classiques par des produits de moindre qualité pour atténuer

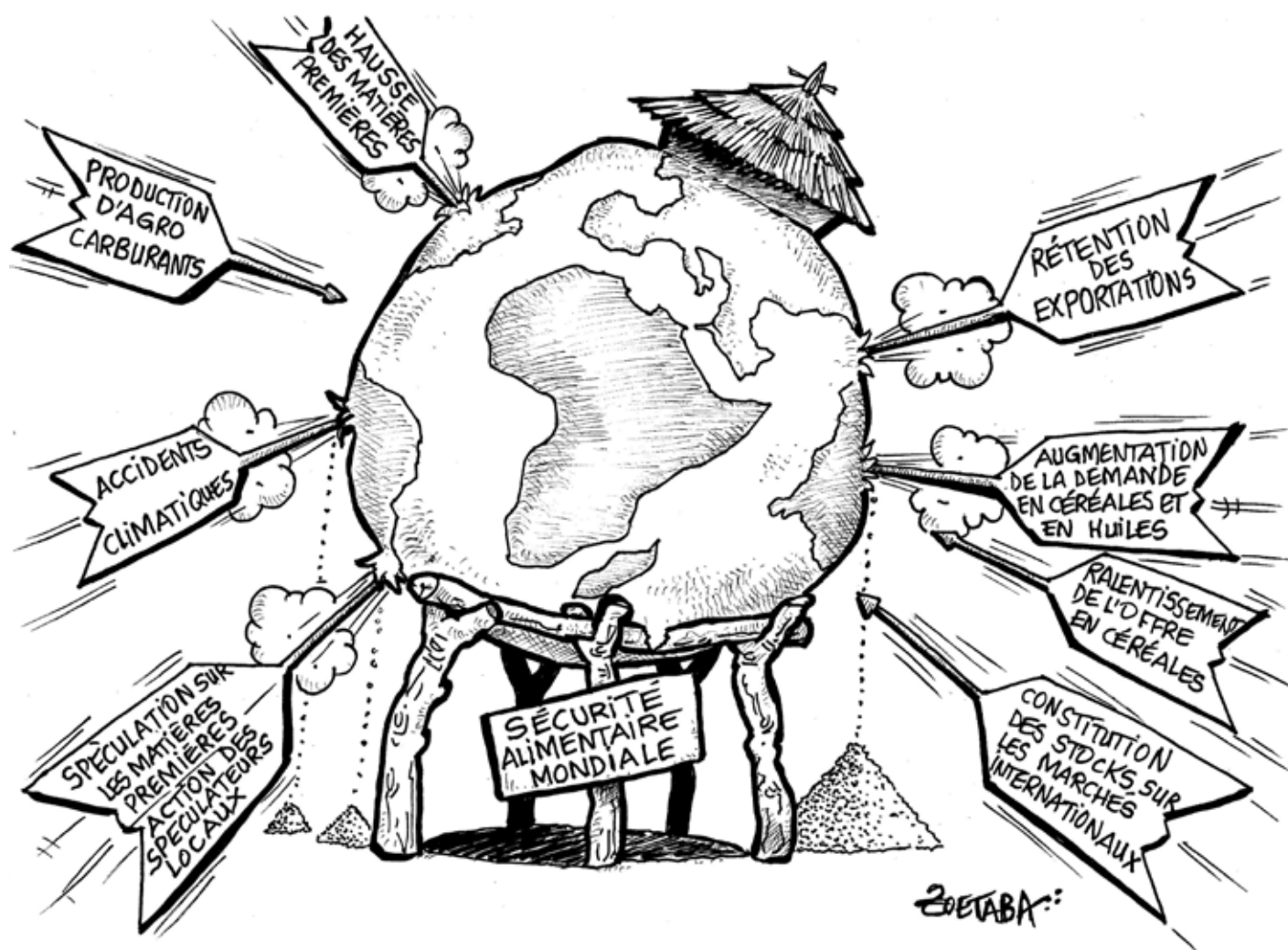
les hausses de prix. Ces mesures ont pu faciliter, une fois la flambée retombée, la pénétration de produits comme le riz importé sur les marchés intérieurs. Et certains pays agro-exportateurs ont cherché à profiter de la crise pour conquérir des marchés. Ce fut le cas des États-Unis du Président G. Bush qui a fait don de 200 millions de dollars en aide alimentaire à l'Afrique, alors même qu'étaient dénoncés depuis des années les effets nuisibles de ces aides sur les systèmes de production locaux. Cela dit, dans les pays (nombreux) où le marché international ne contribuait qu'à la marge à l'approvisionnement alimentaire, les prix mondiaux sont restés sans influence significative sur le panier alimentaire. Les prix du maïs local n'ont ainsi que très peu augmenté en Afrique, qui importe en fait assez peu cette céréale.

**Une remise en cause des politiques ?** Malgré cela, conjuguée à la hausse des prix des carburants, celle des prix alimentaires dans les pays importateurs de céréales a exacerbé les tensions sociales préexistantes et conduit à des émeutes urbaines (lire aussi pages 10-11). Entre fin 2007 et début 2008, une trentaine de villes ont connu des manifestations, parfois violentes, jusqu'à des chutes de gouvernements, en Haïti en 2008, puis dans les pays du sud de la Méditerranée et au moyen Orient fin 2010 et début 2011 : le printemps arabe. La première vague, un peu rapidement nommée « émeutes de la faim », a surpris par son caractère inattendu et par son ampleur, et a fait craindre une déstabilisation mondiale. Pour la première fois dans l'histoire, de nombreux pays ont connu des crises politiques simulta-

nées, entretenues par une couverture médiatique généralisée grâce aux réseaux sociaux.

La crise a également provoqué une remise en cause des politiques nationales de sécurisation alimentaire par le recours au marché international. Le secteur agricole, délaissé des politiques de développement depuis des années, s'est saisi de la crise pour légitimer sa relance. Alors que le consensus international reconnaissait, depuis les travaux du Prix Nobel Amartya Sen, que la sécurité alimentaire était plus une question d'accès et donc d'inégalités que de disponibilités, le nouveau mot d'ordre mobilisateur est venu de l'horizon 2050. Cette année correspond symboliquement à la fin de la transition démographique mondiale, autour de 9 à 10 milliards d'habitants, et la crainte de ne pouvoir nourrir la planète à moins de

**« En aucun cas, cette crise n'était le signe d'une pénurie alimentaire mondiale ! »**



« doubler la production » ! Si un tel objectif ne réglait en rien la crise d'alors, il avait le mérite de légitimer un nouvel effort pour accélérer la production alimentaire mondiale, pourtant déjà excédentaire. Tant les ministères de l'agriculture, la FAO, les centres de recherche agronomiques, les industries semencières, de fertilisants, de produits phytosanitaires et d'irrigation se sont rangés derrière cette bannière brandie à grands coups de peurs malthusiennes comme en témoigne la multiplication d'ouvrages alarmistes sur les risques de la sécurité alimentaire mondiale.

**Une approche productiviste : le rôle du secteur privé.** Le secteur privé (voir pages 26-27), critiqué pour les risques environnementaux qu'il ferait courir (pollutions azotées, résidus de pesticides, OGM, perturbateurs endocriniens, etc.) a trouvé avec ce mot d'ordre un moyen d'obtenir un droit de participer à une grande cause mondiale : nourrir l'humanité... sans trop s'embarrasser des questions environnementales compte tenu de la gravité de l'enjeu. Les montants de l'aide au développement consacrés à l'agriculture et les montants d'investissements dans de grands pro-

jets agricoles, y compris à coup d'achats de terres à grande échelle, ont ainsi fortement augmenté. D'après l'OCDE, l'aide publique au développement destinée au secteur agricole est passée de 2,4 milliards US\$ (constants 2016) en moyenne 2000-02 à environ 4,3 milliards de dollars en moyenne 2014-16 (voir pages 23-25). En Afrique de l'Ouest, des accords de partenariat bilatéraux ou multilatéraux ont été signés entre les institutions publiques et le secteur privé et/ou les fondations qui en sont issues. Ils visaient à lancer de nouveaux projets de développement de la production, notamment de riz, pour augmenter le taux d'auto-provisionnement en cette céréale, mais avec un très faible dispositif d'accompagnement technique et une faible légitimité sociale pour leur mise en œuvre et leur évaluation.

Cette approche productionniste du problème, c'est-à-dire réduisant l'agriculture à sa fonction de produire des biens, a marginalisé du débat son rôle dans la création d'emplois et son rôle pour l'environnement. Peu importe comment on produit, le tout étant de produire plus ! Surtout, une telle approche a donné au secteur et aux institutions agricoles une

place dominante, alors que les leçons de pays ayant réussi leurs politiques de sécurisation alimentaire, comme le Brésil du Président Lula avec sa politique Faim zéro, insistait sur l'importance d'un pilotage intersectoriel, mobilisant tous les secteurs concernés par la sécurité alimentaire : agriculture bien sûr, mais aussi santé, commerce, emploi, industrie, éducation, culture, etc.

**Regain d'intérêt pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle ?** En Afrique, la déclaration de Maputo de 2003 demandant aux États de mobiliser au moins 10 % de leur budget pour l'agriculture, a connu un nouvel élan qui a conduit à consolider cette déclaration à Malabo en 2013. L'Ecowap de l'Afrique de l'Ouest a connu la même trajectoire d'analyse et de redynamisation du dispositif de mobilisation des ressources multidimensionnelles pour soutenir l'agriculture, mais sans se soucier des questions de durabilité et surtout de nutrition.

Dans un premier temps, la question nutritionnelle est en effet restée en retrait de l'agenda international. La tentative de l'introduire dans les débats du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), l'enceinte des Nations unies ouverte à la société civile et au secteur privé dès 2009, s'est soldée par le barrage de certains pays ne souhaitant pas voir arriver le secteur de la santé dans les débats. Car la nutrition est bien plus que l'alimentation. Elle englobe la santé, les soins et l'activité physique et ne se réduit donc pas à la quantité et la qualité de la nourriture. La nutrition s'est cependant progressivement imposée dans les débats avec l'organisation de la seconde Conférence internationale sur la nutrition (ICN2) en 2014. Une nouvelle coalition internationale, club de pays volontaires pour agir pour la nutrition, le SUN (*Scaling Up Nutrition*) a été un des acteurs de cette montée en puissance de la question à l'échelle internationale.

Mais aussi et surtout, ce sont, là encore, les acteurs privés qui ont été actifs. Les industries agro-alimentaires jouent la fortification en ajoutant des éléments nutritifs dans leurs produits pour lutter contre certaines carences en micro-nutriments. Elles ont trouvé là un moyen de légitimer leur contribution à une cause incontestable : la faim dite « cachée ». Les industries semencières et les entreprises d'engrais chimiques ont également investi le créneau avec la bio-fortification. Les premières proposent des variétés, obtenues par croisement ou par modification génétique, plus riches en micro-nutriments. Les secondes proposent des engrais enrichis en zinc, bénéfique à la fois pour la nutrition des plantes et humaine. Dans tous les cas ces options technologiques sont présentées comme efficaces pour lutter contre les carences. Elles passent

sous silence des solutions plus durables, moins dépendantes des grandes industries que constitue la diversification alimentaire, pourtant largement soutenue par les nutritionnistes indépendants mais peu susceptible de bénéficier à quelques entreprises.

**Vers une transformation des systèmes alimentaires depuis la crise.** Dans le cas de la production agricole comme dans celui de la nutrition, on voit à quel point la crise aura plutôt bénéficié à de grands acteurs privés pour se légitimer dans leur contribution à un noble combat, celui de la lutte contre la faim et pour la nutrition. Mais la crise a aussi généré une réaction, portée tant par la société civile que par la communauté scientifique, qui propose un changement plus radical de trajectoire, une transformation des systèmes agricoles et alimentaires pour relever les défis à la fois environnementaux, sociaux, de santé et de culture. L'agro-écologie et les systèmes alimentaires durables, intégrant les systèmes de transformation et de commercialisation plus équitables et soucieux de nutrition, sont devenus de véritables mouvements sociaux, dépassant largement un ensemble de solutions techniques, pour intégrer de nouvelles façons de produire des connaissances et des solutions, pour reconnecter producteurs et consommateurs, pour promouvoir une gouvernance plus équilibrée des systèmes alimentaires. D'un mouvement marginal au début de la décennie qui a suivi la crise, il est aujourd'hui un principe qui s'impose progressivement, légitimement reconnu par les instances internationales : la FAO, le CSA, les grands centres de recherche agronomiques et même l'industrie qui tente, au travers de la captation du terme, de justifier ses timides évolutions.

Il reste que cette évolution est encore lente par rapport à l'urgence des changements. La situation environnementale se dégrade de façon accélérée. Face à cela, la transition agro-écologique, derrière laquelle nombre d'acteurs se rangent désormais, se réalise à un rythme trop lent et ne parvient pas, pour l'heure, à enrayer ce qui s'annonce comme une catastrophe pour les plus vulnérables. Si se multiplient les initiatives citoyennes, qui expérimentent des solutions alternatives pour produire, échanger, consommer autrement, celle-ci ne se constituent pas encore en un mouvement social suffisamment fort pour peser sur les politiques, sur les institutions puissantes qui pilotent encore le système alimentaire. Et c'est sans doute là la grande leçon d'une décennie après la crise : la bataille pour des systèmes alimentaires durables, qui incluent la sécurité alimentaire, est une bataille politique qui suppose des forces sociales pour la gagner. L'enjeu est désormais de les construire, et de le faire vite. ■