



HAL
open science

Faim des villes, faim des campagnes, le retour du politique (observatoire de l'IRIS)

Pierre Blanc

► **To cite this version:**

Pierre Blanc. Faim des villes, faim des campagnes, le retour du politique (observatoire de l'IRIS). 2009. hal-02546136

HAL Id: hal-02546136

<https://hal.science/hal-02546136>

Submitted on 17 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Faim des villes, faim des campagnes : le retour du politique?

Pierre Blanc, CIHEAM

Faut-il parvenir au terrible chiffre d'un milliard d'habitants vivant en état de sous-alimentation pour prendre conscience d'un mal aussi massif? Peu présente dans les agendas politiques, cette question de l'insécurité alimentaire semble en tout cas redevenir un sujet de préoccupation majeur au moins à l'aune des déclarations¹ et des nombreux rapports des organisations internationales qui lui sont consacrés. Et cette question retrouve une grande acuité autant - sinon plus - par l'insécurité qu'elle provoque en termes géopolitiques² que par le sort tragique de ceux qu'elle affecte.

Les trois moments de la crise alimentaire

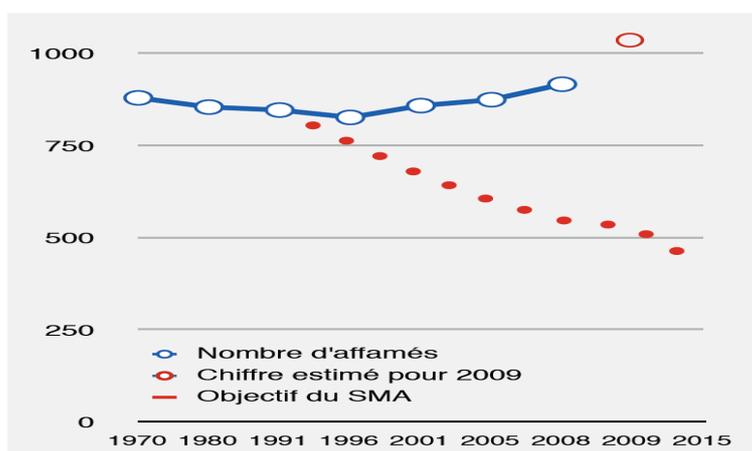
Les récentes émeutes de la faim, nées de la soudaine inflation des prix agricoles des années 2007 et 2008, sont venues rappeler la précarité de millions d'hommes et de femmes dans l'incapacité d'assouvir un besoin fondamental, celui de se nourrir.

Avant que cette crise d'agflation ne redonne une actualité vibrante à un mal terrible et finalement peu médiatisé depuis que les grandes famines avaient heureusement disparu, l'insécurité alimentaire touchait pourtant beaucoup de personnes bien plus nombreuses que les nouvelles victimes de la crise (cf.graphique 1).

Graphique 1 : Évolution de la faim dans le monde (source FAO, 2009)

¹ Le gouvernement Obama a fait de la sécurité alimentaire une de ses priorités. Le président américain a déjà été plus loin que les déclarations puisqu'il a fait adopter lors du sommet du G 8 en Italie le principe d'une aide sur cette question à hauteur de 21 milliards versée en trois ans par les pays les plus industrialisés. Dans un entretien accordé à Libération, Jacques Abou Diouf reconnaît que c'est bien le président Obama qui est à l'origine de cette décision et qu'il s'est montré insistant pour que cette promesse soit accompagnée de mécanismes de suivi. *Libération*, 15 octobre 2009.

² Faisant ce constat, la directrice du bureau du Programme alimentaire mondial (PAM) à Paris déclarait ainsi : « *L'heure est venue de moderniser le discours sur le sujet : la faim a un impact sur la stabilité d'un pays. Les êtres humains font trois choses quand ils n'ont plus à manger : ils se révoltent, ils émigrent et ils meurent. Lutter contre la sous-alimentation, c'est gérer moins de migrants à Calais. C'est en réalité de la politique locale, c'est de l'égoïsme. Ce n'est pas seulement de la compassion* ». *La Croix*, le 16 octobre 2009. Par ailleurs, le dernier rapport du PNUD sur le développement humain dans le monde arabe analyse la question de l'insécurité alimentaire, au même titre que d'autres les insécurités sanitaire, économique et éducative comme un facteur d'insécurité majeur du point de vue politique.



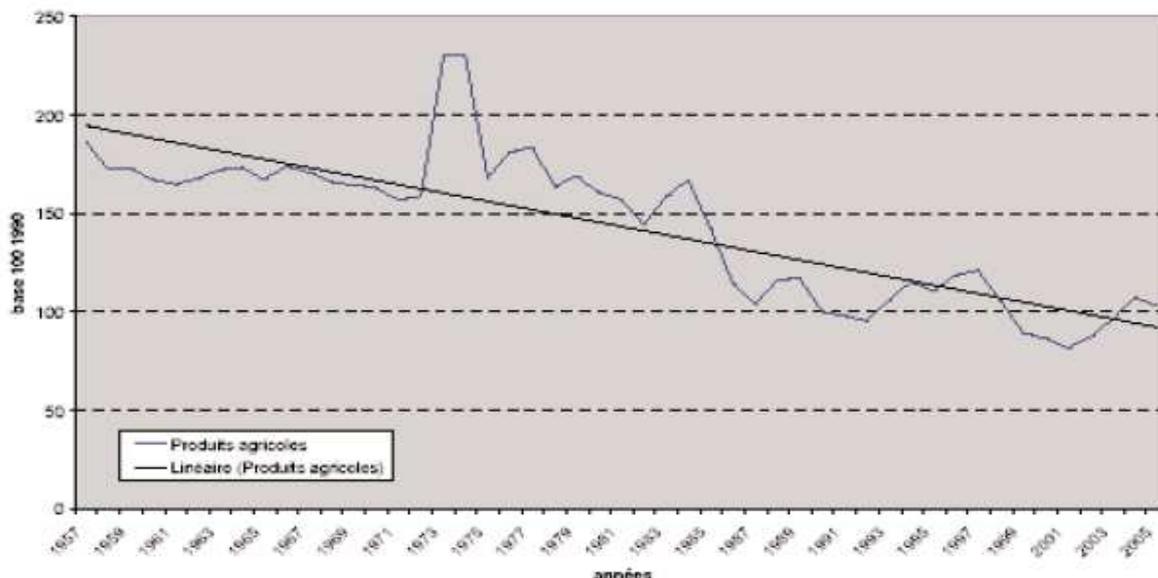
Certes, ce mal avait reculé fortement en quatre décennies : si en 1965, 950 millions d'habitants étaient touchés par la sous-alimentation sur une population qui en comptait plus de 3 milliards, soit plus de 30%, cette proportion était de 12% au début de la décennie 2000. En valeur absolue, ceci représentait environ 850 millions d'habitants de la planète à la veille la nouvelle crise³(sans compter les personnes atteintes de malnutrition encore appelée la faim cachée (*hidden hunger*) par les nations unies.

Cette population fragilisée dans son accès à la nourriture était jusqu'à l'heure pour l'essentiel rurale : dans un contexte de baisse tendancielle des prix agricoles⁴, lié notamment à la guerre commerciale entre les États-Unis et l'Union européenne et à l'émergence de pays exportateurs aux faibles coûts de production, beaucoup de paysans se sont retrouvés ruinés et donc dans l'incapacité de satisfaire leurs besoins alimentaires (graphique 2). Cette situation est venue porter un coup fatal à des paysanneries souvent peu épaulées par des gouvernements frappés d'impéritie et par ailleurs soumis aux plans d'ajustements structurels de leurs économies après des années d'endettement peu rentable.

Graphique 2 : évolution des cours agricoles depuis 1957 (source CERI-sciences po)

³ Selon la FAO, ils étaient 873 millions en 2004-2006 avant la crise de 2007-2008. In « Les victimes de la faim plus nombreuses que jamais », 19 juin 2009. En ligne sur www.fao.org

⁴ Lire à ce sujet Marcel Mazoyer et Laurence Roudart, « La fracture alimentaire et agricole mondiale », In Crise alimentaire mondiale : quelles réponses? Revue politique et parlementaire, n° 1051, avril-mai-juin 2009, pp.24-34.



Avec le soudain renchérissement des prix agricoles observé dès 2007, et dont les paysans du tiers monde n'ont pas forcément profité, leur accès au marché étant des plus aléatoires, ce sont des populations urbaines qui ont donc pour partie basculé, momentanément mais brutalement, dans l'insécurité alimentaire. Touchant des territoires où les mobilisations sociales sont facilitées par la densité des populations, cette situation a eu des répercussions parfois brutales avec son cortège de victimes, en Amérique du Sud, au Mexique notamment, en Afrique Noire, en Asie et dans une moindre mesure en Méditerranée.

Les causes de cette crise sont maintenant connues. Des facteurs conjoncturels – aléas climatiques – ont tendu une situation dans un contexte de stocks de plus en plus rares du fait notamment des politiques de restriction de l'offre en Europe et aux États-Unis. D'autre part, la corrélation entre l'accroissement des prix du pétrole et la hausse des prix agricoles ne peut être ignorée.

A cela, se sont adjoints des facteurs plus structurels, comme l'accroissement de la demande de produits alimentaires en provenance de pays émergents (Chine et Inde) qui comptent considérablement sur le plan démographique. Parmi les causes structurelles, il ne fait pas de doute que l'orientation des politiques de développement agricole figure également au premier plan. Celles-ci ont en effet poussé au développement de cultures de rente au détriment des produits de base, dont les céréales, dans le but notamment d'améliorer les capacités de remboursement de la dette extérieure.

Deux facteurs plus inédits ont contribué à la tension sur les marchés : d'une part, l'éviction de terres agricoles au profit de la production d'agro-carburants a contribué à l'atténuation des volumes produits dans un contexte peu favorable (stocks faibles et mauvaises récoltes)⁵. Quant à la spéculation, en se jouant du contexte haussier, elle a pour le coup conforté la tendance. De fait, le fonctionnement des marchés dérivés, qui fournit la possibilité de couvrir les risques de hausse et de baisse des prix, a été déformé par l'afflux de capitaux attirés par la possibilité – semble-t-il renforcée par la globalisation-, d'investir sur les matières

⁵ Mitchell D. *A Note on Rising Food Prices*. Washington, In World Bank (Policy Research Working Paper, 4682).

premières sans avoir au final à les acheter⁶.

A la faim dans les campagnes s'est donc ajoutée, avec la crise alimentaire de 2007-2008, un accroissement soudain de la faim dans les villes.

Pour l'heure les prix agricoles sont revenus à un niveau assez bas par rapport à ceux de 2008 mais demeurent quand même supérieurs à ceux d'avant 2005. Pour autant, sur le front de la faim la situation ne semble pas en passe de s'améliorer eu égard à la crise économique qui secoue le monde depuis la ruine de *Lehman brothers*, véritable détonation dans un système financier explosif et instable.

Après avoir enclenché ses séquences économique, sociale et politique, cette nouvelle crise est sans précédent depuis celle de 1929. Mais à la différence de celle-ci dont la cause première fut la crise agricole de la fin des années 1920⁷, elle est très peu liée aux conjonctures agricoles, cependant qu'elle a fait de nouvelles victimes de la sous-alimentation. Ainsi, selon la FAO, le nombre de victimes s'est accru de 100 millions de personnes entre 2008 et 2009. Cette crise est donc en quelque sorte le troisième moment de l'histoire contemporaine de la faim dans le monde, après la crise profonde des campagnes et celle plus explosive des villes.

Selon la FAO⁸, les causes des nouveaux basculements dans la faim sont multiples : la chute des IDE vers les pays en développement, la réduction des échanges internationaux, facteur de recul des revenus d'exportations pour ces mêmes pays, la baisse des remises financières des populations émigrées, le recul de l'aide publique au développement et, partant, de certains programmes de protection sociale des plus pauvres, le renchérissement du service de la dette extérieure, la contraction du crédit, sont autant de facteurs de ralentissement économique qui s'est traduit par une accélération de la paupérisation, y compris dans les pays développés dont le nombre de personnes sous-alimentées a le plus augmenté en proportion⁹.

Le retour du politique?

Affectant des aires particulières en fonction des périodes, les crises alimentaires contemporaines finissent

⁶ Selon le Monde du 30 juin, un rapport du Sénat américain publié le 24 juin 2009 concluait qu'en 2008 « les activités des traders d'indices de matières premières, dans l'ensemble, ont constitué une spéculation excessive sur le marché du blé » à Chicago. En effet, reflétant la tension à la hausse produite par le fonctionnement des marchés dérivés, le prix des contrats à terme reste plus élevé, à l'expiration des contrats, que le prix du marché physique, alors qu'ils devraient se rejoindre. L'écart de prix est même passé de 13 cents de dollar par boisseau en 2005 à 1,53 dollar en 2008, un phénomène "largement" dû à l'afflux des capitaux sur les contrats d'indices de matières premières, conclut le rapport sénatorial. Il recommande donc d'"éliminer progressivement" les exemptions accordées par le gendarme des marchés, la Commodity Futures Trading Commission (CFTC), aux négociateurs de ces indices, qui leur permettent d'intervenir sans limites de positions ».

⁷ Le krach boursier traduisait en fait de très mauvais résultats industriels, les ventes s'étant considérablement affaïssées avec la crise agricole. La baisse brutale des prix agricoles liée à la chute des exportations vers l'Europe qui avait reconstitué son potentiel dix ans après la Grande guerre ne pouvait en effet qu'avoir des effets sur les achats industriels : à l'époque 50% des habitants des USA vivaient dans des familles agricoles.

⁸ Rapport déjà cité.

⁹ Bien sûr avec à peine 15 millions d'habitants concernés sur le milliard que compte la planète, cette population est de loin la plus faible en valeur absolue. Mais ceci prouve bien que la sécurité alimentaire individuelle n'est pas forcément assurée dans des pays riches. C'est en Asie-Pacifique qu'ils sont les plus nombreux avec 642 millions de personnes sous-alimentées. Derrière l'Afrique subsaharienne en compte 265 millions, l'Amérique latine, 53 millions et le Proche-Orient Afrique du Nord, 42 millions. In FAO Rapport cité.

par se conjuguer : la crise des campagnes était toujours d'actualité quand l'inflation des prix agricoles est venue frapper les villes.

Nommer les crises et les appréhender en termes d'espace et de temps ne vise donc pas à les séparer artificiellement encore moins à les opposer. En les distinguant, il s'agit plutôt de mieux identifier leurs causes afin d'appréhender plus finement les possibilités d'action qui s'offrent. Elles sont aussi bien sociales qu'économiques et se distinguent par l'échelle de temps dans laquelle elles peuvent se déployer et par le niveau des acteurs qui les mettent en œuvre, en vertu du nécessaire principe de subsidiarité, qui veut que ne doit être accompli par l'échelon supérieur que ce qui ne peut pas l'être par l'échelon supérieur.

Il n'est pas utile ici d'appréhender de façon exhaustive les solutions aux crises alimentaires que nous venons de qualifier car elles sont très nombreuses et parfois spécifiques à certains territoires. Tout au plus, pouvons-nous évoquer quelques axes qui peuvent en constituer la trame.

Si la violente crise actuelle fait de nouvelles victimes de la sous-alimentation, son déterminisme renvoie peu à l'économie agricole et rurale. Ceci ne justifie donc pas un faisceau de solutions qui emprunteraient spécifiquement à l'agro-économie. Les réponses sont davantage de l'ordre de la macro-économie et de la régulation financière et économique en particulier à l'échelle multilatérale.

La crise d'agflation des années 2007-2008 a en revanche un contenu plus directement sectoriel dans ses causes et ainsi dans ses traitements. La hausse des prix au cours de cette crise puis le rapide retournement de conjoncture est venu démontrer le caractère volatil des prix agricoles en dépit d'une libéralisation en cours qui devait la réduire (voir encadré). Selon un rapport FAO-OCDE¹⁰ cette volatilité devrait se confirmer dans la prochaine décennie, tandis que les prix devraient rester à des niveaux supérieurs à ceux de la décennie 1997-2007. Partant, de nouvelles crises alimentaires liées à l'inflation agricole devraient se reproduire dans un avenir proche.

Volatilité et libéralisation : les termes du débat.

Cette hausse s'est poursuivie d'une chute également très forte soulignant ainsi le caractère très volatil des prix agricoles. Cette volatilité était pourtant supposée être combattue par libéralisation des échanges agricoles, engagée depuis deux décennies avec l'inclusion de la question agricole dans l'agenda des négociations internationales à partir de 1986. Selon la théorie des systèmes aléatoires, appliquée aux marchés agricoles où l'aléa est plutôt d'origine climatique, si les fluctuations de prix sont dues à la météorologie, alors la libéralisation s'impose comme un moyen d'y remédier. En quelque sorte, on compte sur la *Loi des grands nombres* pour qu'une multitude de petits chocs indépendants, en l'occurrence provoqués par des accidents climatiques, voient leurs effets s'annuler sur un marché mondial élargi et de ce fait stabilisé. ¹¹Or force est d'admettre que, à la lecture des faits, les marchés relativement libéralisés ne sont pas parvenus à prévenir l'instabilité. Ceci suffit-il pour autant à clore le débat sur les liens entre libéralisation et volatilité?

D'un côté, ce rapport de causalité entre libéralisation externe et volatilité est soumis à critique, notamment par le coordinateur du rapport FAO-OCDE, Pavel Vavra. Récemment, celui-ci faisait remarquer que la crise avait été intensifiée par les restrictions sur les exportations de blé et de riz. Il s'exprimait ainsi clairement en

¹⁰ OCDE-FAO, « Agricultural Outlook 2008-2017 », OECD-FAO Report, Roma, May 2008

¹¹ Lire « L'instabilité, un phénomène accidentel ou structurel? » In Boussard et Delorme, In « La régulation des marchés agricoles internationaux, un enjeu décisif pour le développement », l'Harmattan, 2007.

faveur d'une connexion accrue des marchés : *«évidemment la volatilité est dangereuse pour les plus pauvres, et il faut y apporter des réponses d'urgence, mais des marchés ouverts peuvent atténuer les chocs »*.¹²

Pour les pourfendeurs de la libéralisation, cette crise-là souligne au contraire que la volatilité se développe avec l'ouverture des économies. Plus que des systèmes de « type aléatoire », où les différences tendent à s'annuler quand on les regroupe, il se pourrait alors que les marchés agricoles se comportent comme des systèmes de « type chaotique » qui sont réputés connaître une amplification de leurs variations, quand on les connecte. Et dans le cas présent, l'incidence de la libéralisation sur la volatilité pourrait s'expliquer à l'aune du développement de la spéculation qui a joué un rôle important dans cette crise-là.

Lors de la crise d'inflation alimentaire, on a pu observer l'efficacité momentanée des systèmes d'aide à la consommation de produits agricoles : par exemple dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, où finalement les émeutes ont été très contenues bien que ces pays soient de très grands importateurs de produits alimentaires¹³, on constate que la conjoncture défavorable des prix agricoles ne s'est pas traduite par le renchérissement de certains produits de consommation de base pour la simple et bonne raison que ceux-ci sont souvent subventionnés. Mais si à court terme ces instruments sont efficaces, leur coût pose clairement la question de leur durabilité dans un contexte où l'inflation alimentaire est appelée à se reproduire. En effet, ce sont les États qui doivent subventionner dans ce cas la différence entre les cours mondiaux élevés et le prix interne à la consommation¹⁴. Ainsi, quand le soutien dure, le coût budgétaire peut devenir très lourd pour des États dont les marges de manœuvre peuvent être très limitées.

Pour rendre le système plus pérenne et plus juste, la réponse la plus adaptée serait donc plutôt à rechercher dans les politiques d'aide directe aux plus défavorisés via, par exemple, un système de bons d'achats alimentaires à l'instar de ce qui se passe aux États-Unis.

Mais il ne fait pas de doute que pour lutter contre l'inflation des cours à moyen terme, les systèmes de stockage privés doivent être améliorés sans oublier que des stocks publics peuvent intervenir en dernier ressort. L'idée proposée les 9 et 10 juillet derniers par le G8 et le G5 de constituer un stock international de céréales est semble-t-il une bonne chose : l'achat et l'entretien des stocks coûtant cher aux États, une approche multilatérale serait source d'économies d'échelle. Reste à connaître, le devenir d'une telle proposition dans un système de gouvernance mondiale en fort bouleversement aujourd'hui avec l'apparition du G 20 à la place des G 8 et G 5.

Par ailleurs, certains pays ont commencé à se lancer dans une politique de sécurité foncière par l'achat ou la location de terres. Au-delà du fait qu'il est parfois difficile de distinguer entre les effets d'annonce et la réalité, ce procédé pose beaucoup d'inconvénients dont surtout celui de n'être pas forcément profitable aux populations autochtones du pays qui accueille les investissements, surtout dans les pays où l'État de droit est des moins assurés.¹⁵

¹² Le Monde, 18 juin 2009.

¹³ Les importations des pays d'Afrique du Nord, Egypte comprise, ont représenté pratiquement 19 % du volume total en 2007/2008.

¹⁴ En Egypte, le soutien a représenté 2% du PIB pendant la crise alimentaire de 2007-2008.

¹⁵ Jean-Marc Boussard, La dernière bataille pour les terres vierges ou le retour du colonialisme, Crise alimentaire mondiale: quelles réponses? op.cit. pp. 112-120.

A plus long terme, il s'agit surtout de renouer avec une ambition agricole pour la planète qui doit mobiliser les acteurs à quelque échelon qu'ils se trouvent. Grâce à la croissance des productions, qui est possible selon certains scénarios¹⁶, cette ambition permettrait de faire reculer la faim dans les villes à condition bien sûr que leurs conditions sociales et politiques leur permettent d'accéder à ces produits agricoles. Elle pourrait également faire reculer le vaste noyau dur de la faim qui se trouve dans les campagnes, les agriculteurs et les éleveurs représentant en effet 80% du milliard d'habitants sous-alimentés de la planète en 2009.¹⁷

Bien sûr, ce recul de la faim dans les campagnes ne peut intervenir qu'à la condition que cette ambition agricole ne soit pas servie par quelques pays aux forts avantages comparatifs en agriculture. Il faut aussi qu'elle soit le fait des pays moins favorisés et à forte population agricole. Dans ce cas, outre le recul de la faim, cette ambition agricole permettrait de réduire la pauvreté dans le monde : dans son rapport 2007 consacré à l'agriculture, rappelons que la Banque mondiale¹⁸ a souligné combien la croissance du secteur agricole est le facteur le plus efficace de recul de la pauvreté, en tout cas dans les pays dits à vocation agricole ou en transition.

A condition qu'elle soit pensée dans la perspective d'une révolution doublement verte, l'irrigation, en particulier, est un facteur puissant d'intensification et, partant, un vecteur efficace du recul de la pauvreté. Or certains continents offrent des marges de manœuvre dans ce domaine, en premier lieu l'Afrique dont 7% à peine des terres arables sont irriguées, contre quelque 40% en Asie.

Mais pour produire plus et donc pour être en mesure d'investir davantage notamment dans une irrigation moderne et économe, il faut que les producteurs soient mieux intégrés au marché locaux dont ils sont parfois physiquement coupés. Afin d'être en mesure d'investir dans une activité qui est souvent sous-capitalisée, il faut qu'ils puissent accéder aux crédits dont ils sont éloignés par absence de titres fonciers et/ou du fait de leur faible solvabilité. Au-delà des autres instruments nationaux de politique agricole (politiques foncières, de marchés, de la recherche et de la formation, etc.) qu'il n'est pas utile ici de décliner parce qu'ils doivent être pensés en fonction de chaque pays ou de chaque région, il importe aussi de souligner qu'une politique agricole n'est pas suffisante pour résoudre le mal-développement agricole : comment par exemple apporter des réponses à l'innombrable petite paysannerie, si l'on ne considère pas le développement des secteurs industriels et des services à même d'offrir des *exit options* à une main-d'œuvre agricole pléthorique?

Au niveau international, enfin, deux points doivent faire l'objet d'attentions particulières. D'une part, l'aide publique au développement agricole qui avait déserté un secteur aussi sensible (voir graphique 3) doit le ré-investir massivement moyennant que sa destination soit bien garantie. En ce sens,

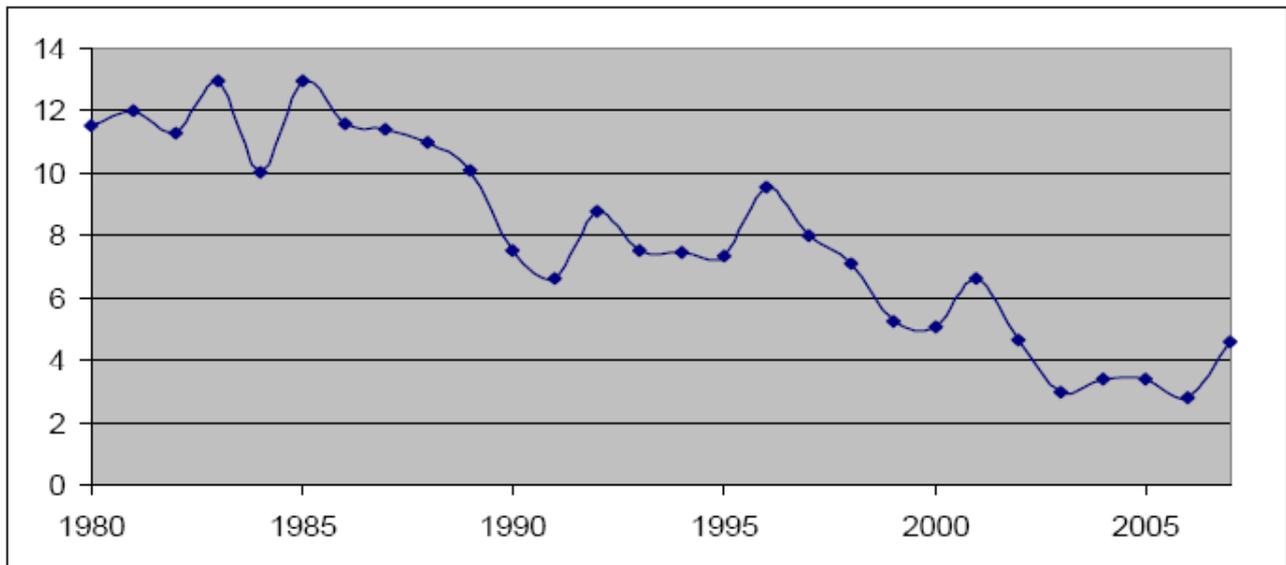
D'autre part, à un moment où les négociations commerciales sont bloquées, il est bon de rappeler la double exigence qui doit prévaloir au moment de leur reprise : les échanges ne doivent pas être empêchés au risque de provoquer des crises d'approvisionnements, mais ils doivent être suffisamment régulés si l'on veut éviter

¹⁶ Lire notamment *how to feed the world in 2050*, Rapport FAO, 30 juin 2009, 35 pages.

¹⁷ Selon la FAO, les personnes souffrant de la faim sont à 50% des petits paysans, à 10% des éleveurs, à 20% des paysans sans terres et à 20% des familles urbaines pauvres. « *Les victimes de la faim plus nombreuses que jamais* », 19 juin 2009. En ligne sur www.fao.org

¹⁸ L'agriculture au service du développement, Washington 2007.

le choc explosif de la concurrence de pays à coûts réduits qui est facteur, on l'a vu, de crise alimentaire dans les campagnes. Cet équilibre difficile est sans doute à rechercher dans la construction de marchés communs régionaux¹⁹, qui n'empêche pas les échanges à grande échelle. Ce régionalisme économique pourrait faire prévaloir ce que Joseph Stiglitz proposait comme nouveau principe dans les négociations internationales «*réciprocité entre égaux, mais différenciation entre ceux dont les situations sont nettement différentes*» au lieu du principe qui prévaut jusqu'à l'heure, et qui se résume en «*réciprocité pour tous et entre tous, quelles*



que soient les situations ».²⁰

Graphique 3 : Évolution de l'aide publique à l'agriculture (en proportion de l'aide totale). Source OCDE

¹⁹ Cette proposition est présentée notamment par Marcel Mazoyer et Laurence Roudart, in article déjà cité.

²⁰ In *Un autre monde, contre le fanatisme du marché*, Fayard, 2006. Il ne fait pour autant pas l'apologie du protectionnisme et préconise notamment que la différenciation joue en faveur des pays les plus pauvres, ceux-ci pouvant accéder plus facilement aux zones riches que le contraire.