

## **CRISE ALIMENTAIRE, REPONDRE A L'URGENCE ET, SURTOUT, CHANGER DE POLITIQUES**

Texte du groupe de travail « politiques agricoles et souveraineté alimentaire » ATTAC - Confédération Paysanne.

Pour tout contact :

André Bouchut, [bouchut.a@wanadoo.fr](mailto:bouchut.a@wanadoo.fr)

Michel Buisson, [mam.buisson@wanadoo.fr](mailto:mam.buisson@wanadoo.fr)

Aurélien Trouvé, [aurelietrouve@yahoo.fr](mailto:aurelietrouve@yahoo.fr)

mai 2008

Récemment, la FAO a dénombré plus de 30 pays en crise, où la flambée des prix des denrées de base a entraîné des manifestations et, parfois, a provoqué des émeutes. Dans les pays touchés dans des proportions moins alarmantes, la hausse des prix pénalise gravement les consommateurs pauvres, y compris dans les pays du nord, puisqu'ils consacrent une part plus importante de leur budget à l'alimentation.

Ces révoltes révèlent une crise alimentaire mondiale qui s'installe sans doute pour une longue période, à défaut de changement radical d'orientation. Elles sont la conséquence de choix économiques et politiques désastreux. La faim dans le monde n'est pas une fatalité : elle exige une rupture radicale avec le système économique actuel. Espérons qu'au-delà des discours actuels des élites politiques et économiques, celles-ci prennent leurs responsabilités.

### **Une crise sans précédents**

Selon les chiffres de la FAO, la production agricole est aujourd'hui suffisante pour nourrir la population mondiale et assurer les besoins caloriques alimentaires nécessaires par personne. Pourtant, 854 millions de personnes souffrent de la faim et près de 2 milliards disposent d'une nourriture de qualité insuffisante, dont une très grande majorité de paysans. Ces chiffres sont dramatiquement stables et depuis peu, se sont empirés. La crise alimentaire mondiale actuelle, tout à fait prévisible, découle donc d'une situation structurelle dramatique et d'inégalités mondiales injustifiables. Elles ont été révélées récemment par des tensions plus fortes sur les marchés agricoles et alimentaires mondiaux et la flambée du prix des principaux produits agricoles; commencée au printemps 2007. Celle-ci a concerné en particulier le maïs, le blé<sup>[2]</sup> et de façon moins marquée le riz, le soja,...

Malgré une très bonne récolte en 2007, les tensions sur les marchés relèvent de plusieurs explications :

- la faiblesse des stocks mondiaux, notamment pour le blé et le riz, au plus bas depuis 30 ans. Cette situation découle elle-même principalement, comme nous le verrons par la suite, de la dérégulation mondiale des marchés ;
- une augmentation de la demande de plusieurs pays importateurs, dont la Chine, en raison de la croissance démographique et de la modification des habitudes alimentaires, en lien avec la hausse du niveau de vie d'une partie de la population, entraînant une augmentation de la consommation de viande. Cette hausse de la demande porte en particulier sur le soja. Pour autant, ceci ne saurait justifier les discours à peine voilés rejetant la responsabilité sur la Chine ou l'Inde, quand on sait, en particulier, que ces mutations ont lieu dans un contexte de déficit des balances agricoles des Etats-Unis et de l'Union européenne
- des déficits au niveau de la production, du fait :
- d'une succession de mauvaises récoltes pour raisons climatiques, du fait d'inondations et surtout de sécheresses (en Australie, mais aussi en Argentine, aux Etats-Unis, au Canada et ailleurs). Ces incidents météorologiques peuvent en partie s'expliquer par le réchauffement climatique, phénomène structurel et d'origine anthropique ;

- du développement d'agrocarburants à base de céréales (cf. maïs aux Etats-unis) ou de protéagineux, entrant en concurrence directe avec l'alimentation humaine et animale ;
- la hausse du prix des autres matières premières ou énergétiques. Ainsi la hausse du prix du pétrole agit sur la hausse des coûts de production (prix des intrants et coûts de la mécanisation), la hausse des coûts de transport et l'accroissement de la demande en agrocarburants.

Surtout, s'est développée une spéculation nouvelle sur les matières premières agricoles. Cette spéculation est d'autant plus inquiétante que cette tension semble ne pas avoir de fin à court terme : les investisseurs ont vu les rendements financiers fondre du côté de certains actifs, suite aux différentes crises, dont la dernière concernait l'immobilier. Ils se sont alors reportés sur les matières agricoles, sachant que leurs prix sont en augmentation (avec d'ailleurs, à présent, le risque d'éclatement d'une bulle spéculative). A cela s'ajoute la constitution de stocks, soit au mieux de précaution, soit spéculatifs. Par exemple, l'annonce de la faiblesse des stocks de riz et l'arrêt de leurs exportations par quatre pays ont fait monter le prix de cette denrée de 31 % sur les marchés de référence le 27 mars 2008. Les pays exportateurs freinent ou arrêtent plus tôt leurs ventes aux pays importateurs, de peur eux aussi d'être en rupture et de voir les prix intérieurs augmenter fortement. Dans le même temps, des négociants en profitent pour stocker et accroître leurs marges. Ainsi, s'ajoutent des facteurs nouveaux et largement spéculatifs. C'est notamment le cas pour le riz : première céréale mondiale, elle est beaucoup moins échangée que le blé (7 % de la production contre 20 %) et a très peu d'usages hors alimentation humaine. Le rôle des spéculations sur la flambée des prix est ici indéniable. Comment expliquer, sinon, que le 27 mars, à Bangkok, le prix de la tonne de riz thaï soit passé de 580 à 760 dollars (+ 31%) en quelques heures ?

La crise continue à s'amplifier, le nombre de pays touchés s'accroît et les prix poursuivent leur envolée. Dès ses débuts en 2007, cette hausse des prix touche très gravement les couches urbaines les plus pauvres. Leur revenu est essentiellement consacré à l'achat d'aliments, non ou peu transformés, dont le prix est lié à ceux des produits agricoles. Cette crise a notamment touché le Mexique à travers la tortilla (à base de maïs) dont le prix a flambé suite à la hausse du prix du maïs importé des Etats Unis, où il est de plus en plus utilisé pour la production d'éthanol Cette hausse touche les populations les plus fragiles dont l'alimentation dépend des livraisons du Programme alimentaire mondial (PAM), livraisons en baisse au fur et à mesure que les prix agricoles augmentent. Pendant ce temps, les consommateurs pauvres des pays producteurs ne peuvent s'alimenter suffisamment faute de pouvoir s'approvisionner : le prix du riz a doublé en 12 mois au Sri Lanka et en Côte d'Ivoire, a augmenté de 50 % en 2 mois aux Philippines ; le prix du pain a doublé en un an au Tadjikistan au sein d'une Asie centrale elle aussi fortement touchée par la crise alimentaire. L'huile de palme, produit essentiel pour l'alimentation dans de nombreux pays, est devenue elle aussi inaccessible, principalement en raison de son usage énergétique. Ces hausses infondées pénalisent fortement les consommateurs, d'autant plus fortement que depuis plusieurs mois les niveaux de prix épuisent leurs ressources. Mais elles n'avantagent que faiblement la majorité des petits producteurs du Sud, ceci pour deux raisons principales :

- les prix à la production augmentent beaucoup moins vite qu'à la consommation. La mauvaise organisation des circuits commerciaux et la captation des marges par l'aval entraînent en effet un fort décalage entre ces deux prix. En 2006, trois des fournisseurs de céréales les plus importants, Cargill, ADM et Burge, ont augmenté leurs bénéfices de 36 %, 67 % et 49 % respectivement;
- la dépendance alimentaire des Pays en développement s'est accentuée, faisant peser la hausse des prix agricoles avant tout sur la consommation. Aujourd'hui, 2/3 de ces pays sont des importateurs alimentaires nets.

Une telle situation alimentaire est à la fois source d'instabilité et d'accroissement de la pauvreté et de la mortalité. Elle amplifie la cassure entre pays riches et pays pauvres.

### **Une crise qui vient de loin**

Cette crise ressemble davantage à une tempête provoquée par un dérèglement ancien du climat qu'à un coup de tonnerre dans un ciel serein. Les causes majeures résultent de choix préconisés depuis longtemps par les Etats et les multinationales. C'est la conséquence de politiques commerciales et dites de développement, menées depuis les années 1980 :

- Programmes d'ajustement structurel (PAS) du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale et leur corollaire : l'abaissement des tarifs douaniers souvent bien au-delà des exigences de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT en anglais) et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la réduction des services publics et plus généralement, la suppression des outils de régulation dont disposaient les gouvernements, notamment des pays pauvres (contrôle des volumes d'importation et d'exportation, gestion des réserves internes, utilisation d'outils de contrôle et de soutien des prix,...). Ces politiques ont pu être imposées sous la pression du remboursement de la dette croissante des pays pauvres, qui a entraîné une course aux devises ;
- incitation, y compris pour les pays non soumis aux PAS, aux cultures d'exportation, et en parallèle, absence d'incitation aux cultures vivrières, soumises à des désinvestissements massifs ;
- démantèlement progressif de toutes les régulations des marchés agricoles internationaux sous l'égide de l'OMC, entraînant une grande volatilité des prix et rendant aléatoire toute politique publique et décision privée d'investissement ;
- accentuation de la réduction des protections aux frontières, notamment concernant les biens agricoles et les capitaux, dans le cadre des accords bilatéraux de libre-échange. En particulier, l'Union européenne a développé une stratégie de négociations commerciales extérieures extrêmement offensive, qui suppose la conclusion d'accords régionaux et bilatéraux de libre-échange allant encore plus loin que les dispositions de l'OMC (flexibilité et clauses de sauvegardes inférieures, gel définitif des protections douanières y compris sur les produits sensibles). Les accords commerciaux, qu'ils soient Accords de partenariat économique (APE) avec les pays Afrique Caraïbes Pacifique ou qu'il s'agisse de la nouvelle génération d'Accords bilatéraux et régionaux de libre-échange avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-est (ASEAN en anglais), l'Inde, la Corée du Sud, la Communauté andine, l'Amérique Centrale... risquent de profondément miner la souveraineté politique des gouvernements au Sud ;
- développement des importations sous l'effet de l'abaissement des tarifs douaniers, accompagné de politiques de dumping (subventions agricoles massives des Etats-unis et de l'Union européenne) ;
- large place laissée aux firmes multinationales de l'agrochimie, de l'agroalimentaire et de la distribution, entraînant en parallèle avec les importations, une modification des techniques de production et des habitudes alimentaires, facteur supplémentaire d'importations et de crise des productions vivrières dans les pays pauvres.

Ces facteurs négatifs n'ont pas joué avec la même force et la même combinaison dans tous les pays. Leurs effets ont été redoutables pour un grand nombre de pays, ceux en crise aujourd'hui. Mais une partie des populations des autres pays, y compris au nord, est également touchée.

### **Un tout autre monde agricole et alimentaire est possible et nécessaire**

Les solutions à la crise actuelle et plus globalement à la fragilité économique, sociale, écologique et politique de nombreux pays relèvent de nouvelles politiques internationales rendant possibles d'autres politiques nationales et régionales. Une aide d'urgence est nécessaire au vu de la situation catastrophique suite à la flambée des prix. Mais elle n'est en aucun cas une solution à long terme, voire elle peut s'avérer contre-productive et amplifier la dépendance alimentaire des pays pauvres si aucun changement radical d'orientation n'est opéré ensuite.

- Intervenir rapidement et intelligemment

Il faut en effet trouver rapidement une solution à la grave situation alimentaire, tout en veillant à la mise en place de solutions à plus long terme. L'urgence est que chaque personne puisse accéder à une alimentation suffisante, c'est-à-dire permettant non seulement la survie mais aussi l'absence de carences durables. Les formes de l'aide d'urgence doivent être choisies en fonction de deux impératifs : n'amplifier ni la déstructuration des circuits commerciaux et des agricultures locales ni la spéculation. Pour minimiser les effets pervers de l'aide alimentaire, il est, entre autres, essentiel de parvenir à ce que l'aide ne soit pas « liée », c'est-à-dire conditionnée à des contrats avec des entreprises des pays donateurs. Il faut tout faire pour permettre au PAM de relever son défi qui est aussi celui de l'ensemble de la période : « le défi est de trouver un équilibre entre se procurer de la nourriture et ne pas mettre en danger la sécurité alimentaire des pays concernés. On peut ajouter : ne pas mettre en danger les agricultures locales.

Pour cela, il faut que les pays disposant de ressources constituent des stocks et mettent en place, avec le PAM et les pays en crise, une série d'interventions ciblées et maîtrisées. Beaucoup de pays en crise ont déjà pris des mesures allant par exemple de l'intégration de pommes de terre dans le pain au Pérou à la taxation des prix intérieurs pour éviter des hausses excessives. La convocation d'une conférence internationale (ou de conférences spécialisées par produit) est urgente, en lien avec des initiatives significatives de différents pays. L'Union européenne devrait se situer en pointe dans ce dossier, par exemple en mettant à disposition des grains au prix d'intervention.

### **D'autres mesures structurelles sont possibles et nécessaires immédiatement.**

Elles doivent s'inscrire dans un « nouvel ordre agricole mondial », élaboré avec les différentes forces concernées, sur la base des nombreuses critiques des politiques récentes et des propositions déjà formulées, notamment par le mouvement altermondialiste :

- la reconnaissance du droit international à la souveraineté alimentaire, c'est-à-dire le droit des populations, de leurs États ou Unions à définir leur propre politique agricole et alimentaire sans dumping vis-à-vis des pays tiers. Dans ce cadre, l'accès à l'eau et à la nourriture doit être reconnu comme un droit fondamental et doit être rendu effectif ;
- une régulation mondiale des marchés agricoles dans le cadre d'une instance internationale sous l'autorité des Nations unies (dont les institutions doivent être réformées et renforcées) : elle doit permettre une régulation des prix mondiaux compatible avec l'intérêt général. Pour cela, les échanges doivent être organisés par de nouveaux accords par produit pour les principales productions (stocks, prix de référence, maîtrise des volumes) ;
- l'annulation de la dette des pays pauvres et l'augmentation substantielle de l'aide publique, à commencer par celle de l'Union européenne et de ses États membres, qui est aujourd'hui en diminution ;
- l'arrêt de la production industrielle d'agrocarburants et l'expérimentation de solutions alternatives ;
- l'instauration, à tous les échelons, de règles et d'aides adaptées aux agricultures familiales et à la préservation des ressources : valorisation des savoir-faire paysans et des semences locales, des potentiels locaux par des recherches et des appuis cohérents au renforcement des agricultures vivrières et à l'organisation des échanges internes.

A court terme, les politiques conduites ou soutenues par l'Union européenne vont renforcer la dimension structurelle de la crise alimentaire et priver les gouvernements africains, latino-américains et asiatiques de toute capacité politique à conduire leurs propres stratégies pour assurer la souveraineté alimentaire. En particulier l'Union européenne doit :

- remettre en cause l'Accord sur l'agriculture (issu du cycle de l'Uruguay Round) et le cycle de Doha, et dans tous les cas cesser de forcer sa conclusion ;
- cesser de forcer, à travers les APE et les autres Accords de libre-échange (avec l'Amérique Centrale, la Communauté andine, l'ASEAN, l'Inde par exemple), la suppression des protections tarifaires encore existantes dans ces pays ou régions ;

- utiliser l'opportunité du bilan de santé de la PAC qui est lancé pour renforcer ou introduire des dispositions qui contribueront à la régulation des prix agricoles et qui participeront au développement d'une production alimentaire saine, socialement et écologiquement durable ;
- Cesser immédiatement ses soutiens aux agrocarburants et remettre en cause son objectif de 10 % d'agrocarburants dans les carburants automobiles.

L'économiste en chef de la FAO propose de réguler l'accès des fonds aux marchés agricoles et de contrôler les intervenants. Pourquoi ne pas aller jusqu'au bout au nom de la sécurité alimentaire et du principe que ces produits ne doivent pas être considérés comme des marchandises ordinaires ? Un tel changement d'orientation marquerait le début d'un double retour salutaire, vers l'économie « réelle » et vers la primauté du politique sur l'économique.

Enfin, la crise alimentaire ne peut être résolue au détriment des impératifs écologiques, notamment par la déforestation et le développement des OGM. La crise climatique et l'épuisement des sols sont autant de facteurs qui, au contraire, accentuent la crise alimentaire. Les solutions résident dans des pratiques agricoles écologiques et socialement responsables. Un rapport récent de l'EISTAD[12] <#\_ftn12> , issu d'un processus similaire à celui du GIEC et s'appuyant sur plus de 400 experts internationaux, met ainsi en avant comme solutions le développement de l'agro-écologie, des circuits courts ou encore l'utilisation des connaissances locales. Ces solutions nécessitent en particulier une réorientation de la recherche publique agronomique et des politiques agricoles et alimentaires dans leur ensemble. Il faut prendre au mot la Banque mondiale qui vient de proposer un « new deal » agricole pour lui imposer des choix autres que ceux qu'elle a proposé jusqu'ici, y compris dans son récent rapport sur l'agriculture : il s'agit de réhabiliter pleinement le rôle de la régulation publique dans l'économie et la primauté des agricultures locales.

Pour tout cela, il faut un blocage définitif des négociations en cours à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha, une rupture des accords bilatéraux de libre-échange et de l'Accord sur l'agriculture du cycle de l'Uruguay Round. Ceci permettrait la remise à plat des décisions récentes et un départ sur de nouvelles bases.