

Olivier DE SCHUTTER

L'économie politique de la faim

Garantir le droit à l'alimentation
dans un monde de ressources rares

Leçon inaugurale 2010



Les leçons inaugurales du Groupe ESA

Première leçon

L'économie politique de la faim

Cette leçon inaugurale aborde l'économie politique de la faim – les mécanismes qui la produisent, ses acteurs, et les idéologies qui s'y sont succédées. Elle sera divisée en deux parties. D'abord, nous tenterons de comprendre d'où vient la faim dans le monde et quelles sont les solutions que l'on a explorées pour répondre au défi qu'elle nous lance. Ensuite, nous irons des constats aux perspectives, du diagnostic à l'identification des solutions : nous nous interrogerons sur le changement de paradigme que l'on attend de l'agriculture, qui la mette sur une voie beaucoup plus durable, beaucoup plus soutenable, compte tenu des défis qu'elle rencontre notamment avec le changement climatique et l'épuisement des ressources naturelles.

Je remercie le Directeur de l'École supérieure d'agriculture d'Angers, Bruno Parmentier, de son invitation. Je suis un lecteur assidu de ses travaux³ et des précédentes leçons inaugurales qui ont été données, par exemple par Edgard Pisani⁴. J'espère ne pas répéter trop de choses déjà connues. J'ai, il est vrai, un léger avantage : parce que j'ai surtout travaillé, dans ma mission de Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, sur les pays en développement, c'est la situation de ces pays surtout qui va me retenir. J'aurai davantage à dire sur la situation mondiale que sur la pratique quotidienne des agriculteurs des pays de l'OCDE et notamment de l'agriculture française. En même temps, certains problèmes sont communs aux différentes régions du monde, et la responsabilité concernant l'adaptation de nos modèles agricoles et alimentaires est une responsabilité partagée : en traçant la généalogie de la faim, l'on fait apercevoir aussi comment le monde que nous habitons est un monde interdépendant.

3 Bruno Parmentier, *Nourrir l'humanité*, Éditions La Découverte 2007 et 2009

4 Edgard Pisani, *Le monde pourra-t-il nourrir le monde ?* Leçon inaugurale du Groupe ESA 2004

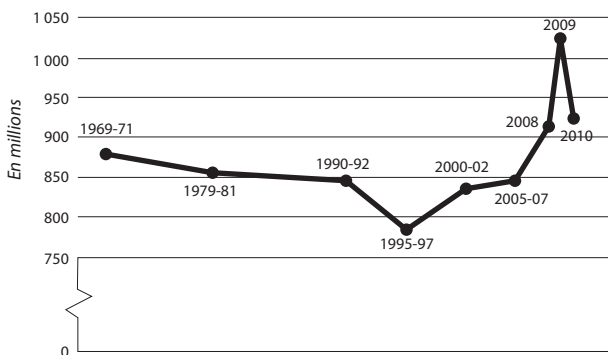
Les grands chiffres ne permettent pas de bien comprendre le phénomène de la faim

On partira d'un constat, qui est déprimant : celui de la situation de la faim dans le monde. A la mi 2010, nous comptons aujourd'hui, parmi les 6,8 milliards de personnes sur cette planète, près d'un milliard qui ont faim, plus précisément 925 millions. C'est un chiffre important, qui doit nous inquiéter. Environ un tiers des enfants nés dans les pays en développement – 178 millions d'enfants de moins de cinq ans – ont une croissance retardée en raison de leur mauvaise nutrition. La malnutrition constitue la cause directe ou indirecte de 35 % des décès d'enfants de moins de cinq ans dans le monde : cela représente, chaque année, plus de 3 millions d'enfants. L'échec de la lutte contre la faim et la malnutrition est par conséquent massif. Certes, les statistiques indiquent une légère régression de la faim entre juin 2009 et juin 2010 (nous sommes passés de plus d'un milliard d'affamés à 925 millions). Ceci ne doit pas nous leurrer : la situation est extrêmement dramatique, le chiffre absolu reste scandaleusement élevé, et ce progrès est une victoire précaire.

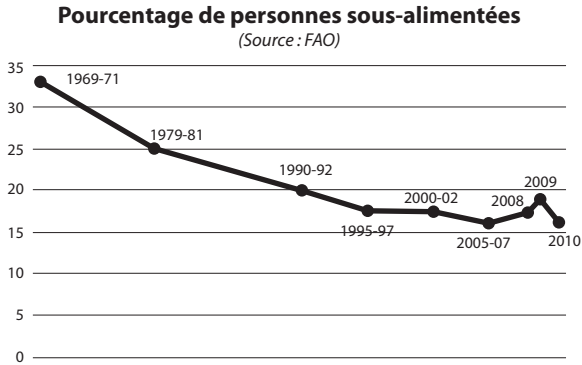
Les décideurs ont de la faim une représentation mentale qui peut se comprendre sur le plan graphique comme ceci : ils observent des chiffres globaux et constatent que la situation s'est légèrement améliorée à l'échelle mondiale dans les années 1970 (où l'on est passé de 870 millions de personnes concernées à environ 820 millions au début des années 1990).

Nombre de personnes sous-alimentées dans le monde

(Source : FAO)

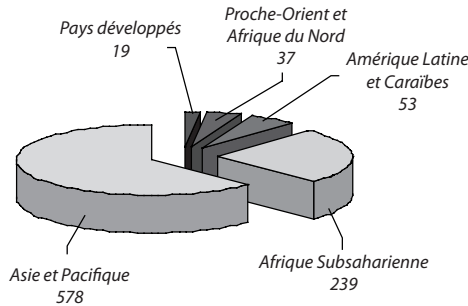


En termes de proportion de la population mondiale, on a également fait des progrès. Près d'un tiers de l'humanité avait faim en 1970. Ce chiffre était de 20 % en 1990, et il est passé aujourd'hui à 17 % aujourd'hui.



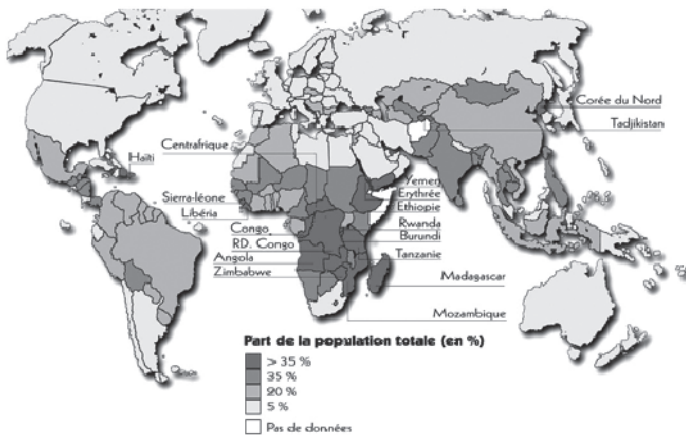
Ce sont ces données que les décideurs politiques ont à l'esprit, lorsqu'il est question de la faim dans les conférences internationales. La comparaison de l'évolution des différentes régions du monde fournit également des points de référence. Ainsi par exemple, ce que révèle la décomposition des statistiques par région, c'est que bien que le nombre de personnes ayant faim soit le plus fort en Asie du sud (l'Inde est le pays qui a le plus grand nombre d'affamés en données absolues), l'Afrique sub-saharienne, avec 239 millions de personnes concernées, est la seule région du monde où la proportion de personnes en situation d'insécurité alimentaire s'accroît plutôt qu'elle ne décroît : 30 % de la population aujourd'hui n'y dispose pas d'un apport calorique suffisant. Ce pourcentage risque d'augmenter dans les années qui viennent, pour des raisons qui tiennent notamment à l'impact qu'aura le changement climatique sur ces régions, à la forte croissance démographique qu'elles connaissent encore, et à l'absence de capacités budgétaires permettant des politiques vigoureuses de soutien à l'agriculture et au développement rural.

La sous-alimentation par régions en 2010 (millions)



Les populations touchées par la malnutrition en 2005

(Source : FAO)



La carte ci-dessus montre les régions du monde les plus affectées par l'insécurité alimentaire. Les raisons qui expliquent cette insécurité sont certes diverses : elles vont de la multiplication des conflits à la mauvaise gouvernance interne, d'une gestion inadéquate des ressources naturelles telles que l'eau et la terre à l'absence d'investissement dans l'agriculture, et d'une diversification insuffisante des économies à l'impact du commerce international. Mais le constat est, au bout du compte, accablant : non seulement un très grand nombre de régions sont encore en état d'insécurité alimentaire, mais en outre, la situation de plusieurs d'entre elles se détériore et pourrait, dans les années à venir, s'aggraver encore.

Parmi les indicateurs auxquels les décideurs prêtent le plus d'attention, figure l'évolution des prix des matières premières agricoles sur les marchés internationaux. On a assisté à une baisse structurelle de ces cours depuis 1979-1980, et ce n'est que depuis 2006-2007 qu'ils ont commencé à augmenter de nouveau, avec un pic qui a été atteint en juillet 2008, avant qu'à nouveau ils ne redescendent, jusqu'à leur remontée en 2010⁵.

Pourtant, en même temps qu'ils nous renseignent sur la dimension du défi, ces indicateurs ne facilitent pas la compréhension du problème : ils pourraient même l'obscurcir. Ils nous invitent à voir la faim comme un problème lié au rapport de l'offre à la demande, c'est-à-dire comme devant être résolue par une augmentation de la production. C'est oublier que la faim ne tient pas à l'absence de nourriture en quantité suffisante, mais à un pouvoir d'achat insuffisant de larges groupes, qui sont trop pauvres pour acheter la nourriture disponible. Et la baisse des prix elle-même n'est pas une solution : se focaliser sur l'objectif de la baisse des prix, c'est opposer l'intérêt des populations rurales qui dépendent de l'agriculture pour leur subsistance – donc de prix suffisamment rémunérateurs –, à celui des populations urbaines – qui doivent avoir accès à des denrées alimentaires à un prix abordable –. Enfin, la focalisation de l'attention sur les évolutions des marchés internationaux est trompeuse, elle ne nous invite pas à prendre en compte les questions d'économie politique liées à la position des différents acteurs de la chaîne qui relie le producteur au consommateur, et aux rapports de force qui s'exercent sur cette chaîne : le petit agriculteur de Bobo-Dioulasso vend sa récolte non pas sur la bourse de Chicago mais à l'intermédiaire local, le seul avec lequel il puisse conclure la vente et par rapport auquel il est dans une situation d'extrême faiblesse lorsqu'il s'agit de négocier le prix ; et le prix qu'une famille pauvre de Djakarta doit payer pour le sac de riz qu'elle peut acheter sur les marchés locaux ne présente qu'un rapport parfois très distant avec l'évolution des cours sur les marchés internationaux.

5 A l'été 2010, en raison notamment des incendies en Russie, de la canicule en Ukraine, de pluies trop abondantes au Canada, et de l'annonce de mauvaises récoltes aux États-Unis – mais en raison aussi de certains choix politiques, par exemple le diversion de maïs vers la production d'éthanol –, les prix sont brusquement remontés, pratiquement jusqu'à leur niveau de juillet 2008 : la facture des importations alimentaires devrait s'alourdir de 11 % en 2010 pour les pays les plus pauvres et de 20 % pour les pays à faible revenu et à déficit vivrier, et la facture mondiale des importations de denrées alimentaires devrait dépasser le cap de mille milliards de dollars, soit un niveau sans précédent depuis la flambée des prix de 2008 (*Perspectives de l'alimentation*, FAO, Rome, 17 novembre 2010).

Il faut donc comprendre la faim autrement. Les chiffres, certes, impressionnent. 925 millions de personnes ayant faim dans le monde, 239 millions sur le seul continent africain, 30 % de la population africaine insuffisamment nourrie : cela permet de mobiliser les énergies, et d'alerter sur l'urgence qu'il y a à agir. Mais ces chiffres en même temps sont de relativement peu de secours pour comprendre ce que c'est que la faim, d'où elle vient, et quelles sont les solutions que l'on peut proposer de lui apporter. A tous ces graphiques, ces statistiques, ces données, je préfère pour ma part une lecture de la faim qui part de la situation des plus pauvres ; qui analyse la situation que vivent les différents groupes affectés par l'insécurité alimentaire ; et qui, remontant la chaîne des parce que, met à jour les politiques qui nous ont conduits là où nous en sommes aujourd'hui.

80 % des gens qui ont faim travaillent dans l'agriculture et la pêche

Quelles sont ces personnes qui ont faim ? Quels sont les obstacles que chacun de ces groupes rencontre dans la jouissance du droit à l'alimentation ? Et quelles sont alors les mesures à prendre afin de répondre à la situation qu'ils vivent, de manière à éradiquer les difficultés qu'ils rencontrent à se procurer une nourriture suffisante et adéquate, soit en la produisant eux-mêmes, soit en se procurant cette nourriture sur les marchés ? Ce sont ces questions qui importent : les statistiques décrivent l'ampleur du problème, mais elles n'aident pas à l'identification des réponses à apporter.

Décomposons le problème en passant en revue les différents groupes qui sont affectés pour, à partir de là, remonter la chaîne des causes, et identifier les responsabilités politiques que cela appelle. Mon travail de Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation se ramène à cela : c'est un travail d'élucidation, qui part de la situation de ces différents groupes. Pour chacun d'entre eux, je suis amené à me demander d'où vient la situation qu'ils subissent. Remonter de cette situation aux choix qui, à un moment donné, ont produit les conséquences dont ils sont les victimes, c'est transformer la compréhension de ce qu'est la faim : celle-ci était un problème

technique, le résultat de mauvaises récoltes ou de prix trop volatils – trop bas pour les uns, trop élevés pour les autres – ; elle devient un problème politique, découlant de choix qui ont été posés, et de politiques qui ont été mises en œuvre.

Quelles sont les différentes catégories de victimes ? Il y a d'abord un très grand nombre de personnes qui sont des petits paysans, dans les pays en développement. Au total, près de 3 milliards de personnes, plus de 500 millions de ménages, dépendent dans ces pays de la petite agriculture familiale. Ces familles cultivent une surface très modeste de terre, un ou deux hectares le plus souvent, une surface insuffisante pour leur permettre de vivre décemment de l'agriculture. Ces familles sont victimes d'un système qui n'a jamais parié sur elles. Ce qu'elles peuvent conserver des récoltes pour leur propre consommation leur permet généralement de tenir quelques mois : ne disposant pas de moyens de stockage et de conservation adéquats, elles écoulent ce qu'elles ne consomment pas lors des récoltes, au moment où les prix sont les plus bas. Six ou huit mois plus tard, pendant la période creuse qui va de mars à août ou septembre, elles devront racheter la nourriture dont elles ont besoin pour se nourrir, à des prix parfois deux ou trois fois plus élevés que ceux auxquels la récolte a été cédée.

Ces familles vivent sur le fil. La disette les guette lorsqu'elles n'ont pas de revenus suffisants pour leur permettre d'acheter les aliments qu'elles n'ont pu stocker ou produire pour elles-mêmes. En général, elles ne parviennent à survivre qu'en diversifiant leurs sources de revenus. Fréquemment, un ou plusieurs membres de la famille sont employés, comme travailleurs saisonniers, sur des grandes plantations. Ou bien ils migrent vers les villes en quête de petits emplois, pour des périodes plus ou moins longues, et parfois de manière plus définitive. Souvent, cela ne suffit pas. Sur ces trois milliards de personnes qui aujourd'hui dépendent de la petite agriculture familiale, très largement une agriculture de subsistance, un sixième (environ 500 millions) sont aujourd'hui considérées comme en situation d'insécurité alimentaire : elles n'ont pas accès à une nourriture adéquate pour elles-mêmes et pour leur famille.

Un deuxième groupe de victimes sont les travailleurs agricoles. Beaucoup d'entre eux sont des paysans sans terre : ils ont perdu leur terre après avoir mis celle-ci en gage et s'être endettés, ou bien ils ont choisi de la vendre, car l'agriculture ne leur permettait pas de vivre décemment ; parfois ils ont abandonné une terre devenue improductive ; de plus en plus, ils sont partis après avoir été chassés par des investisseurs soucieux d'y développer de plus larges plantations. Parfois encore, ils ont conservé un petit lopin, que très souvent la femme cultive avec l'aide des enfants, tandis qu'ils vont louer leur force de travail sur les grandes plantations qui se sont développées parallèlement aux petites exploitations familiales.

Ces travailleurs agricoles exercent sans contrat, donc dans le secteur informel. Il s'agit souvent d'un travail saisonnier. Ils reçoivent un salaire qui est extrêmement bas. Il n'est pas rare qu'ils soient payés à la pièce plutôt qu'à la journée, ce qui explique qu'ils se fassent aider par les membres de leur famille : 70% des enfants qui travaillent dans le monde – 132 millions d'enfants âgés de 5 à 14 ans – sont employés dans l'agriculture, un des secteurs les plus dangereux pour la santé et la sécurité des travailleurs, notamment en raison des contacts avec les pesticides et des engrais chimiques qui sont utilisés dans l'agriculture industrielle.⁶ Les salaires qui sont versés aux travailleurs agricoles sont généralement à peine suffisants pour subsister. Ils n'ont ni protection sociale, ni protection juridique, et ils sont impuissants face aux abus dont ils sont victimes : souvent totalement dépendants de l'employeur, ils ne peuvent généralement ni former de syndicats, ni faire appel à la justice. Ce sont aujourd'hui 200 millions de travailleurs agricoles qui sont considérés comme en situation d'insécurité alimentaire, sur un total de personnes employées sur les grandes plantations qui est estimé entre 700 et 800 millions dans le monde⁷.

Il y a une troisième groupe, plus hétérogène, formé des personnes qui dépendent de la forêt et des autres espaces communs, pour la cueillette, la chasse, la pêche. Parmi elles figurent notamment les populations indigènes, les petits pêcheurs artisanaux, les petits

6 FAO-ILO-IUE, *Agricultural workers and their contribution to sustainable agriculture and rural development*, 2005.

7 Pour plus de détails, voir le Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, au Conseil des Droits de l'Homme, '*Le secteur agroalimentaire et le droit à l'alimentation*', doc. ONU A/HRC/13/33 (5 mars 2010).

éleveurs. Au total, environ 100 millions de personnes appartenant à ces catégories sont considérées comme en situation d'insécurité alimentaire, représentant 10 % de ceux qui ont faim aujourd'hui. Elles sont particulièrement touchées par deux phénomènes : le changement climatique, parce qu'elles dépendent fortement de l'accès aux ressources naturelles ; et la pression sur les terres, les lacs, les rivières et les littoraux, la privatisation des communs les privant parfois d'accès aux terrains de pêche, aux pâturages, ou aux forêts.

Pris ensemble, ces trois groupes – petits agriculteurs, travailleurs agricoles employés sur les grandes plantations, et populations dépendant de l'élevage, de la pêche ou des ressources de la forêt – forment plus de trois quarts des personnes ayant faim, les revenus qu'elles tirent de leurs activités ne leur permettant pas de se nourrir dignement. C'est un paradoxe étonnant que les systèmes alimentaires, tels qu'ils se sont développés jusqu'à présent, ne permettent pas de satisfaire aux besoins mêmes de celles et ceux qui y sont employés.

Enfin nous avons un dernier groupe, qui est celui des pauvres urbains. Le plus souvent, ils ont migré des campagnes, l'activité agricole ne leur permettant pas de subvenir à leurs besoins. Chassés de l'agriculture plutôt qu'attirés par les opportunités de la vie urbaine, ils sont venus peupler les bidonvilles qui se sont développés à la lisière des grandes cités des pays en développement. Aujourd'hui, 1,2 milliard de personnes habitent dans ces bidonvilles. Elles seront 2 milliards à l'horizon 2030, au moment où, selon les estimations les plus récentes, la population mondiale sera passée à 8,3 milliards⁸. Or les services publics des villes ne peuvent faire face. L'industrie et les services ne sont pas suffisamment développés pour absorber cette main-d'œuvre supplémentaire. Les personnes issues de l'exode rural n'ont accès qu'à des emplois très précaires, dans le petit commerce ambulancier ou dans des ateliers. Elles ne bénéficient ni de protection sociale, ni de la garantie d'un salaire minimum, dès lors qu'elles dépendent généralement du secteur informel, voire de l'économie souterraine ou illégale. Elles habitent dans des conditions insalubres, les bidonvilles, sans eau ni électricité, et où souvent les

8 UN Habitat, *International tripartite conference on urbanization challenges and poverty reduction in African, Caribbean and Pacific countries*, First meeting, Nairobi, 8–10 June 2009, HSP/EC/ACP.1/4, 2 June 2009.

transports publics n'arrivent pas. Cette migration des campagnes vers les villes, phénomène massif dans les pays en développement depuis les années 1970, s'est encore accélérée récemment. En 2008, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, plus de la moitié de la population vivait en ville ; en 2030, sur l'ensemble des continents, y compris en Afrique qui dispose encore de la plus forte proportion de la population rurale, moins de 50 % de la population vivra dans les zones rurales.

La faim, c'est cela : c'est ce que vivent ces différents groupes. Ce ne sont pas des chiffres, ce ne sont pas des statistiques ; ce ne sont pas simplement des graphiques avec des indicateurs macroéconomiques. Chacun des groupes affectés par la faim a sa trajectoire propre, et les obstacles qu'ils rencontrent sont différents. Pourtant en même temps, ces différentes catégories de victimes sont issues d'un processus unique. Petits paysans, populations indigènes, petits éleveurs nomades, paysans sans terre employés sur les grandes plantations, ou encore pauvres urbains, ont chacun leur histoire. Mais ils sont tous victimes d'un même processus de développement.

Ce processus a commencé par la destruction de la petite agriculture familiale. A mesure que se sont renforcées les exigences de compétitivité imposées à l'agriculture et que le soutien public aux agriculteurs s'est trouvé réduit, l'agriculture est devenue non viable, sauf pour les plus gros producteurs. Depuis les années 1970, les choix qui ont été faits ont provoqué la mise à mort de la petite agriculture familiale dans les pays en développement, engendrant à la fois un exode rural et le développement de grandes plantations, où les petits paysans ont été amenés à louer leur force de travail.

Ce processus de développement n'est pas irréversible. Il peut être changé. Il faut pour cela partir de l'agriculture paysanne familiale dans les pays en développement, dont la ruine est la principale explication des menaces qui pèsent aujourd'hui sur la sécurité alimentaire mondiale.

La généalogie de la faim : des indépendances à la révolution verte

Tentons de comprendre cette généalogie de la faim, d'où elle vient, et de mettre à jour les processus historiques qui ont conduit à cette situation. Pour aborder les choses de manière très schématique, deux périodes se sont succédées depuis les indépendances. Ces périodes présentent des caractéristiques à bien des égards opposées l'une à l'autre, mais elles ont toutes les deux convergé pour mettre en danger la viabilité de la petite agriculture familiale dans les pays en développement.

Une première période se situe entre 1960, l'époque qui a suivi les indépendances en Asie et qui les a accompagnées en Afrique, et 1980. Elle se caractérise par le développement d'une agriculture largement conduite par l'État. Les gouvernements de l'époque, surtout en Afrique sub-saharienne, voyaient dans l'agriculture un instrument au service de leur stabilité politique, ainsi que de politiques d'industrialisation. Beaucoup d'États recouraient alors aux politiques dites de « substitutions aux importations », telles qu'on les appelait à l'époque, visant à promouvoir l'industrialisation rapide des pays en développement, afin de rompre la dépendance qui résultait d'une trop grande spécialisation dans la production de certaines matières premières agricoles, peu ou pas transformées, pour le financement de politiques de développement. Il serait incorrect de dire que les États se sont désintéressés de l'agriculture au cours de cette période : le problème est plutôt qu'ils se sont penchés sur elle de manière intéressée. Les paysans bénéficiaient des services de vulgarisation agricole, et souvent, d'un accès à des intrants subsidiés, bien que les approvisionnements aient pu être erratiques. Les gouvernements avaient mis sur pied, sous des dénominations diverses, des caisses de stabilisation, des organismes publics ou para-publics qui achetaient les récoltes aux paysans à des prix garantis par le gouvernement. Mais au total, cette période a vu un transfert important des ressources des campagnes vers les villes : les paysans n'étaient soutenus qu'afin de permettre l'écoulement dans les villes de denrées alimentaires à bas prix, et les prix qui leur étaient offerts pour leurs récoltes étaient généralement en-deçà des cours du marché.

Il s'agissait d'utiliser l'agriculture soit afin d'augmenter les revenus d'exportation permettant l'achat de technologies, soit d'acheter le soutien des populations urbaines, dont beaucoup de gouvernements dépendaient pour leur stabilité politique. On assurait ainsi aux habitants des villes l'accès à une nourriture peu chère, quitte à ce que le prix à payer soit la ruine progressive des campagnes, les paysans recevant en contrepartie de leur récolte des montants nettement plus faibles que ceux qu'ils auraient obtenus dans un marché plus libéralisé⁹. Et très souvent, ils étaient obligés de produire pour vendre aux réserves gouvernementales. Parfois, les paysans avaient le choix des cultures qu'ils pratiquaient. Mais, surtout s'ils voulaient bénéficier d'un accès aux semences ou autres intrants fournis par le gouvernement, il n'était pas rare qu'ils soient soumis à une obligation de s'aligner sur les priorités définies par lui, en fonction de plans agricoles visant soit à favoriser la croissance des revenus d'exportation, soit à garantir l'arrivée de nourriture à bas prix pour les populations urbaines.

On a donc vu au cours de cette époque une appropriation de l'agriculture par le gouvernement, un pilotage de celle-ci par des politiques étatiques caractérisées par ce que les sociologues ont appelé un « biais urbain », c'est-à-dire un favoritisme des villes au détriment des campagnes.¹⁰ Ces choix établis au cours des années 1960-1970 expliqueront par la suite une réorientation des politiques agricoles dans un sens radicalement opposé.

Une deuxième caractéristique de cette époque, c'est que beaucoup des politiques agricoles en place s'inscrivaient dans une division internationale du travail héritée de l'époque coloniale. Celle-ci avait conduit à un système où les pays en développement anciennement colonisés produisaient des matières premières pour les

9 La situation était plus difficile encore pour les agriculteurs ne bénéficiant pas d'un accès à des intrants subsidiés : sans ces subsides, les intrants étaient en effet particulièrement coûteux en raison de tarifs élevés à l'importation et de taux de change maintenus artificiellement bas en vue de favoriser les exportations. Voir Alberto Valdés & Ammar Siamswalla, *Foreign Trade Regime, Exchange Rate Policy, and Incentives*, in John Mellor & Raisuddin Ahmed (eds.), *Agricultural Price Policy for Developing Countries*, IFPRI, Johns Hopkins University Press, 1988, p. 110.

10 Pour des critiques sévères des politiques suivies à l'époque, voir notamment Robert H. Bates, *Markets and States in Tropical Africa*, Berkeley, University of California Press, 1981 ; Anne O. Krueger, 'Government Failures in Development', *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, No. 3 (Summer 1990), pp. 9-23; et Maurice Schiff et Alberto Valdés, *The Plundering of Agriculture in Developing Countries*, The World Bank, Washington, DC, 1992.

métropoles qui, elles, pouvaient développer leurs industries, fabriquer des produits manufacturés ensuite revendus aux colonies, leur fournissant par conséquent ce dont elles avaient besoin pour s'industrialiser et garantissant un marché captif aux pays industrialisés. C'est cette division internationale du travail qui a conduit des économistes, tels que Hans Singer et Raúl Prebisch, à développer ce qu'on a appelé la théorie de la « dépendance » de la « périphérie » par rapport au « centre », qui se traduit notamment par une détérioration structurelle des termes de l'échange défavorable aux pays producteurs de matières premières, et favorable aux pays producteurs de biens manufacturés : c'est dans cette théorie que les politiques de substitution aux importations trouvent leur principale légitimation doctrinale.

Plusieurs pays en développement ont tenté au cours de ces années de diversifier leurs économies, et de remettre en cause ainsi cette division internationale du travail. Certains y ont réussi. C'est le cas par exemple du Brésil, de la Corée du sud, de la Thaïlande en grande partie, de même pour l'Inde puis la Chine. Mais à côté de ces succès, parfois très coûteux pour certaines catégories de la population, les échecs ont été nombreux. Beaucoup de pays en développement sont arrivés en retard sur la scène de l'industrialisation, et ils ne sont jamais parvenus à devenir compétitifs dans les secteurs secondaire ou tertiaire. Les politiques de substitutions aux importations et d'industrialisation rapide mises en œuvre au cours des années 1960 et 1970 ont échoué, notamment, dans beaucoup d'États d'Afrique subsaharienne, qui sont restés des producteurs de cacao, de canne à sucre, de caoutchouc, de coton, de tabac, de thé, de café, d'arachide ou de banane. Les économies de ces pays ne sont jamais vraiment parvenues à se diversifier. Ces pays sont restés – ils restent largement à ce jour – producteurs de matières premières agricoles, et acheteurs de produits à haute valeur ajoutée (y compris d'ailleurs de produits alimentaires à plus haute valeur ajoutée, les produits transformés¹¹). Alors que l'ambition des gouvernements de l'époque était l'industrialisation pour rompre une dépendance

11 L'Afrique du Sud, le principal exportateur de produits alimentaires transformés d'Afrique sub-saharienne, ne représentait à l'échelle mondiale que 1% de ce marché sur la période 2000-2005 : OECD, *Business for Development 2008, Promoting Commercial Agriculture in Africa. A development Centre Perspective*, Paris, 2008.

vis-à-vis des anciens pays coloniaux, beaucoup ont échoué dans cette entreprise. Ils ont en réalité consolidé et maintenu cette division internationale du travail qui s'est encore approfondie par la suite, au cours des années 1980.

Troisième caractéristique de cette époque : on a tenté de répondre au défi de la faim à travers le développement d'une approche technologique, qu'on a appelé à partir de 1968 la « révolution verte », dénommée ainsi car elle était prônée comme une manière de faire rempart à la tentation de la révolution « rouge », c'est-à-dire aux progrès du communisme à partir de la Chine et de l'Union soviétique. Ladite « révolution verte » a démarré au Mexique en 1943. Le gouvernement mexicain décide alors de faire appel à un agronome américain, Norman Borlaug, que soutiennent les fondations Ford et Rockefeller. Borlaug va introduire une variété améliorée de blé, à croissance plus rapide et permettant une augmentation des rendements à l'hectare. Il promeut aussi le recours à davantage d'engrais chimiques et de pesticides, ainsi qu'à la mécanisation. Et il favorise le développement de l'irrigation. Cette approche a par la suite servi de modèle au développement de la modernisation agricole dans d'autres pays en développement, d'abord l'Amérique latine dans les années 1950, et puis l'Asie du sud, avec d'abord l'Inde et les Philippines en 1960-1961 puis d'autres pays d'Asie du sud et du sud-est au cours des années qui ont suivi. Cette révolution verte repose essentiellement sur une recette à quatre composantes¹².

D'abord l'introduction de variétés nouvelles à haut rendement. Ce sont notamment des variétés de maïs, de riz, de blé à croissance rapide avec des tiges plus courtes, permettant d'économiser l'énergie dans le processus de photosynthèse afin d'obtenir des rendements plus élevés. Les semences nécessaires pour cultiver ces nouvelles variétés sont, à l'époque, développées dans des centres publics de recherche agricole, tels que l'International Rice Research Institute responsable du développement du riz « miracle » IR8, et distribués par des circuits gouvernementaux. Ensuite, la révolution verte

12 Voir pour plus de détails Norman E. Borlaug, *The Green Revolution Revisited and the Road Ahead*, Special 30th Anniversary Lecture, Norwegian Nobel Institute, Oslo, 2000 ; Gordon Conway, *The Doubly Green Revolution : Food for All in the 21st Century*, Cornell Univ. Press, Ithaca, New York, 1999 (orig. Penguin Books, London, 1997).

repose sur une augmentation considérable du recours aux engrais de synthèse et aux pesticides : l'Asie est passée de 2 millions de tonnes d'engrais utilisées sur une base annuelle en 1961 à 70 millions de tonnes en 2000. Troisièmement, elle encourage l'irrigation à grande échelle : en Asie, les surfaces irriguées sont passées de 86 millions d'hectares en 1961 à 176 millions d'hectares en 2000. Enfin – quatrième composante de cette révolution technologique –, elle parie sur une mécanisation très forte de la production, avec le développement d'une agriculture recourant à des tracteurs sur des plus grandes surfaces, facilitant l'introduction de cette mécanisation : l'Asie est ainsi passée de 200 000 tracteurs en 1961 à 4, 8 millions en 2000.

La révolution verte, caractérisée par ces quatre dispositifs, ces quatre avancées technologiques, a eu des conséquences paradoxales.

D'un côté, les volumes de production ont augmenté de manière notable dans les régions qui l'ont mise en œuvre. Les zones qui ont le plus développé ces politiques de révolution verte sont celles où les rendements à l'hectare ont augmenté de manière la plus spectaculaire au cours des années 1960 à 2000. Sur le plan de la production agricole globale, les résultats de la révolution verte ont donc été considérables, ce qui a valu à Norman Borlaug de recevoir le prix Nobel de la paix en 1970 pour les liens que l'on a reconnu entre la sécurité alimentaire et la paix mondiale.

D'un autre côté, la révolution verte a eu des conséquences contestables sur deux plans.

Les impacts environnementaux, d'abord, ont progressivement été mis au jour. L'utilisation massive de pesticides et d'engrais chimiques, ainsi que la mécanisation de l'agriculture, ont eu des conséquences dommageables sur la qualité des sols, sur la pollution des nappes phréatiques, sur les micro-organismes qui donnent vie au sol et que l'usage abusif d'engrais a progressivement détruits. La généralisation des monocultures sur de larges surfaces a conduit à une forte perte de biodiversité, conduisant au cours des quarante dernières années à une forte réduction de la gamme des variétés

cultivées et au sein même de celles-ci, de la diversité génétique¹³. Alors que, pendant des milliers d'années, la stabilité du niveau de protection avait été assurée par la coexistence d'une large gamme de végétaux présentant des traits différents qui les rendaient résistants à des maladies spécifiques, à la sécheresse ou aux variations de température, cette diversité phytogénétique s'est trouvée peu à peu menacée. Depuis les débuts de la révolution verte, les efforts d'amélioration des variétés végétales se sont concentrés sur un nombre limité de variétés à haut rendement, de manière telle que le nombre d'espèces cultivées dépasse à peine 150 aujourd'hui, et qu'une grande partie de l'humanité vit d'une douzaine d'espèces végétales dans lesquelles les quatre plus grandes cultures destinées à la consommation humaine (blé, riz, maïs et pommes de terre) se taillent la part du lion¹⁴. Selon des estimations de la FAO, la diversité phytogénétique serait perdue à 75 % environ, notamment en raison de ce qu'un nombre croissant d'agriculteurs délaissent les variétés locales au profit de cultures génétiquement homogènes permettant de meilleurs rendements moyennant certaines conditions¹⁵. La diversité génétique diminue au sein même de chaque espèce. En 1992-1993, par exemple, 71 % de la production commerciale de maïs des États-Unis provenaient de six variétés, 65 % du riz provenant de quatre variétés seulement, 75 % des pommes de terre de quatre variétés, 50 % du soja de six variétés, et 50 % du blé de neuf variétés. On cultivait 2 000 variétés de riz à Sri Lanka en 1959 et moins de 100 en 1992, dont 75 % étaient issues d'une souche commune. Au Bangladesh et en Indonésie, respectivement 62 et 74 % des variétés de riz étaient issues d'une même souche¹⁶. A terme, cette érosion génétique massive accroît notre vulnérabilité face aux aléas climatiques et à l'apparition de nouveaux ravageurs et maladies¹⁷.

13 On peut lire à ce sujet le texte de Bernard Chevassus au Louis, *Biodiversité, un nouveau regard*, Leçon inaugurale du Groupe ESA 2006.

14 José Esquinas-Alcázar, *Protecting crop genetic diversity for food security : political, ethical and technical challenges*, Nature, décembre 2005, vol. 6, p. 946 à 953. Voir également Timothy Swanson, *Global Action for Biodiversity*, James & James Science Publishers, 2005 (initialement publié par Earthscan Publications., Londres, 1997), p. 52.

15 D. Nierenberg et B. Halweil, *Cultivating Food Security*, New York, W.W. Norton & Co., 2005.

16 Centre mondial de surveillance pour la conservation, *Global Biodiversity: Status of the Earth's living resources*, London; Chapman and Hall, 1992; Stephen R. Gliessmann, *Agroecology: the ecology of sustainable food systems*, Technology & Engineering, 2006, p. 193.

17 Voir Heal et al.: *Genetic diversity and interdependent crop choices in agriculture*, Resource and Energy Economics, vol. 26(2), juin 2004, p. 175 à 184. La diversité génétique est également importante pour la sécurité alimentaire pour d'autres raisons, moins pertinentes dans le contexte du présent rapport. Pour un aperçu général de la

Déjà en 1962, la biologiste Rachel Carson, d'abord connue pour ses travaux sur la vie marine, avait lancé l'alerte sur les dangers causés par les pesticides dans l'agriculture industrielle avec son ouvrage *The silent spring (Le printemps silencieux)*¹⁸, un des textes fondateurs du mouvement écologiste dont Carson a formé – avec René Dumont – l'avant-garde. Mais ce n'est que plus récemment que l'on a véritablement pris la mesure de l'impact environnemental de la révolution verte, et que l'on a ressenti le besoin de réadapter l'agriculture pour faire face à ces défis. Michel Griffon a été ici, à l'ESA-même, un des porte-parole les plus audibles et les plus importants de la nécessité de cette révolution en agriculture, plus écologiquement intensive¹⁹.

Mais alors que les conséquences environnementales de la révolution verte sont maintenant reconnues, ses impacts sociaux demeurent parfois sous-estimés ou mal interprétés. L'augmentation des volumes de production et des rendements moyens à l'hectare qu'a permis la révolution verte a été spectaculaire. Compte tenu de la forte croissance démographique dans beaucoup de pays en développement, surtout si l'on tient compte de ce que la demande de denrées agricoles a augmenté plus fortement encore que la croissance démographique elle-même, c'est un résultat que l'on ne peut sous-estimer. Mais en même temps, la révolution verte a favorisé une agriculture plus fortement capitalisée, récompensant les plus grandes plantations pouvant faire des économies d'échelle, pouvant avoir accès au crédit, pouvant investir dans la mécanisation et l'irrigation, au détriment des très petites exploitations familiales et d'individus ne pouvant pas opérer cette transition. Tandis que les rendements ont augmenté, les inégalités ont crû : les paysans ne disposant que de petites parcelles, n'ayant pas de titre sur la terre qu'ils cultivent et n'ayant donc pas d'accès au crédit, ou vivant dans des environnements moins favorables, ont été les grands perdants de ce mouvement.

Quelques chiffres rendent bien compte de ce paradoxe de la révolution verte. En Asie du Sud, tandis que la production

question, voir Programme des Nations Unies pour l'environnement, *La crise alimentaire environnementale : le rôle de l'environnement dans la prévention des crises alimentaires futures*, février 2009, p. 65 à 76.

18 Son livre a finalement été publié en français en 2009 : *Printemps silencieux*, éditions Wildproject, avec une préface d'Al Gore, qui voit dans ce livre « l'acte de naissance du mouvement écologiste ».

19 Michel Griffon, *Pour des agricultures écologiquement intensives*, Leçon inaugurale du Groupe ESA 2007

alimentaire per capita augmentait de 9 % entre 1970 et 1990, le nombre de personnes affamées a crû dans les mêmes proportions. En Amérique latine, la disponibilité de nourriture per capita a augmenté de 8 % au cours de la même période, et la faim a touché 19 % de personnes supplémentaires.²⁰ La révolution verte a sans doute été un succès s'agissant d'augmenter, au moins à court terme, les rendements des producteurs pouvant opérer cette transition vers une agriculture fortement capitalisée et travaillant dans des bonnes conditions, ayant accès par exemple aux meilleures terres, à l'eau, au crédit, aux variétés améliorées de semences à haut rendement. Mais ses bénéfices ont été très inégalement répartis. Compte tenu de leurs difficultés à accéder au crédit et du faible soutien qu'elles reçoivent des services ruraux, les femmes n'ont pas vraiment participé aux progrès de la révolution verte, celle-ci étant fondée sur le recours accru aux intrants externes inaccessibles pour elles.²¹ En outre, les paysans ont parfois été enfermés dans une dépendance à l'égard d'intrants coûteux qui, pour ceux ayant un faible accès au crédit ou sans capital, s'est révélée peu soutenable. Le passage d'une agriculture à forte intensité de main d'œuvre à un modèle fortement capitalisé a accéléré l'exode rural, en l'absence d'autres emplois dans les zones rurales. Les augmentations de production peuvent ainsi aller de pair avec la persistance d'inégalités considérables.²²

La généalogie de la faim : la montée du néolibéralisme

Les années 1980 vont conduire l'agriculture sur une voie très différente. Alors que leur dette avait dangereusement augmenté au cours des années 1960 et 1970, certains pays en développement sont devenus soudain incapables de faire face au traitement de celle-ci en raison de la hausse des taux d'intérêt à partir de 1979-1980. Beaucoup d'entre eux, à la suite du Sénégal en 1979,

20 Eric Holt-Giménez and Raj Patel, *Food Rebellions! Crisis and the Hunger of Justice*, Pambazuka Press, Food First Books, and Grassroots International, 2009, p. 27 (renvoyant à Frances Moore Lappé, Joseph Collins, Peter Rosset, et Luis Esparza, *World Hunger : 12 Myths*, Oakland, Institute for Food and Development Policy, 1986).

21 International Food Policy Research Institute, *Women : The Key to Food Security, 8. Findings*, www.ifpri.org/pubs/ib/ib3.pdf

22 Pour des études critiques de la révolution verte, voir. Eric Holt-Giménez and Raj Patel, *Food Rebellions!* cité ci-dessus, pp. 26-37 ; Vandana Shiva, *The Violence of the Green Revolution : Third World Agriculture, Ecology, and Politics*, London, Zed Books, 1991 ; Tony Weis, *The Global Food Economy. The Battle for the Future of Farming*, Zed Books, London and New York, and Fernwood Publ., Halifax, 2007, pp. 107-109.

se sont vus imposer par les institutions financières internationales d'adopter des plans d'ajustement structurel de leurs économies, de manière à leur permettre de continuer d'emprunter des capitaux sur les marchés internationaux. Parmi eux, ont figuré la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne. Les politiques d'industrialisation forcées que ces pays avaient suivi au cours des deux décennies précédentes n'avaient pas eu les résultats escomptés : trop peu des emprunts ayant débouché sur des investissements productifs, la dépendance de ces pays s'en est trouvée accrue. Les plans d'ajustement structurel visaient à remettre les pays concernés sur la voie d'une gestion macro-économique plus stable. Ces plans ont consisté, en général, à limiter les dépenses publiques ; à privatiser les entreprises publiques et, très souvent, des services publics de base, tels que la distribution d'eau ou d'électricité, ou les transports ; à privilégier les exportations sur la satisfaction des besoins intérieurs, notamment par la dévaluation de la monnaie nationale, afin de favoriser la compétitivité desdites exportations au détriment de la consommation intérieure ; et à créer un climat plus favorable aux investisseurs étrangers, notamment par la libéralisation des mouvements de capitaux.

Les plans d'ajustement structurel ont signifié, dans le domaine de l'agriculture, un retrait de l'État, dans l'espoir que le secteur privé prendrait la relève. Les subsides aux agriculteurs ont été supprimés, à la fois pour limiter le déficit des finances publiques, et parce que ces subsides étaient vus comme des distorsions, faisant obstacle à ce que les producteurs soient guidés par les signaux des prix sur le marché et produisent en fonction de la demande. Les services de vulgarisation agricole ont été réduits, voire totalement abandonnés. Les tarifs imposés à l'entrée des produits importés ont fortement baissé, ce qui a exposé les producteurs agricoles à la concurrence de produits écoulés à bas prix sur les marchés locaux, grâce aux soutiens considérables que les producteurs de l'OCDE recevaient de la part de leurs gouvernements. Au total, les filières agricoles des pays concernés ont été soumises à un choc véritable, dont seuls ont pu sortir à peu près indemnes les plus gros producteurs, liés

aux filières d'exportation²³ : les petits agriculteurs produisant des cultures vivrières pour la consommation locale ont été décimés²⁴.

En définitive on peut résumer l'impact de ces plans d'ajustements structurels sur l'agriculture en disant que celle-ci a été soumise aux lois du marché, à des exigences de compétitivité de plus en plus fortes, par un phénomène que l'on appelle la libéralisation – et qu'il faudrait peut-être plutôt appeler la dérégulation. Ces plans ont eu pour conséquence que les paysans qui pouvaient soutenir ce choc ont pu voir augmenter les prix qu'ils recevaient pour leur récolte, puisqu'ils n'étaient plus taxés par l'État pour soutenir une politique favorable aux populations des villes. Et certaines filières d'exportation ont bénéficié de cet accent mis sur les cultures d'exportation et de ce besoin des gouvernements de développer les filières d'exportation pour notamment augmenter leurs revenus de devises étrangères, permettant d'avoir des finances publiques saines et une balance des paiements qui puisse ne pas être déficitaire.

Le traumatisme qu'a causé la libéralisation des années 1980 a été d'autant plus fort qu'il s'est accompagné d'un désinvestissement de l'agriculture, non seulement de l'État, mais également de l'aide publique au développement et du secteur privé. Après 1979, les prix des matières premières agricoles sur les marchés internationaux avaient entamé un déclin structurel : pourquoi alors parier sur ce secteur ? Et dès lors que l'agriculture était plus compétitive ailleurs, dès lors aussi que les politiques agricoles des pays riches étaient une source de surplus garantissant la disponibilité de nourriture à bas prix sur les marchés internationaux, pourquoi faudrait-il que les pays les moins avancés produisent pour eux-mêmes ? N'était-il

23 Le retrait de l'État de l'agriculture à la suite de ces politiques d'ajustement structurel a pu présenter, pour certains de ces producteurs, des avantages, notamment parce que les prix qu'ils pouvaient obtenir sur le marché étaient plus élevés que ceux auxquels, auparavant, l'État achetait les récoltes : voir Lawrence H. Summers and Lant H. Pritchett, 'The Structural Adjustment Debate', *American Economic Review*, vol. 83(2), May 1993, pages 383-89, ici p. 385 (discutant les conclusions que la Banque mondiale tirait, en 1992, de l'impact des plans d'ajustement structurel (World Bank, *Adjustment Lending and Mobilization of Private and Public Resources for Growth*, Policy and Research Series No. 22, World Bank, Washington, DC, 1992)).

24 Sur l'impact des plans d'ajustement structurel, voir Aderanti Adepouju (dir.), *The Impact of Structural Adjustment on the Population of Africa*, United Nations Population Fund, New Hampshire; Heinemann, 1993 ; Mengisteab Kidane et Logan B. Ikubolajeh (dir.), *Beyond Economic Liberalization in Africa: Structural Adjustments and the Alternatives*, Capetown: SAPES, 1995 ; Jane Harrigan et Paul Mosley, 'Assessing the Impact of World Bank Structural Development Lending 1980-1987', *The Journal of Development Studies*, vol. 27(3) (1991), pp. 63-94 ; Simon Commander (dir.), *Structural adjustment and agriculture : theory & practice in Africa & Latin America*, London, Overseas Development Institute, 1989. Voir aussi, pour un exemple de l'impact sur l'agriculture, Jean Senahoun, *Programmes d'ajustement structurel, sécurité alimentaire et durabilité agricole Une approche d'analyse intégrée, appliquée au Bénin*, Peter Lang éd., Frankfurt/M., Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien, 2001.

pas plus avantageux qu'ils se spécialisent dans certains produits tropicaux et dans des cultures dites « de rente », quitte à dépendre des marchés internationaux pour nourrir leurs populations ?

Les années 1980 ont été celles de la « libéralisation » de l'agriculture, c'est-à-dire en fait de sa subordination aux règles d'une économie de plus en plus mondialisée. Au cœur de l'idéologie qui présidait à cette libéralisation, figure l'intuition très simple que David Ricardo et, à sa suite, John Stuart Mill, exprimaient au début du XIX^{ème} siècle : si chaque pays se spécialise dans ce en quoi il a un avantage comparatif par rapport aux pays avec lesquels il développe des échanges, les ressources à la disposition de chaque pays seront utilisées de la manière la plus efficiente, et ces gains d'efficience, source de croissance économique, vont bénéficier en définitive à tous, et notamment aux consommateurs pour qui les prix seront moins élevés qu'en situation d'autarcie.

Or, traiter l'agriculture comme n'importe quel autre secteur économique est une erreur lourde de conséquences. En fait, l'agriculture présente des spécificités que la libéralisation commerciale n'a pas suffisamment reconnues ni prises en compte. Et cela pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, cette transposition de la théorie des avantages comparatifs à l'agriculture, le fait de traiter l'agriculture comme un secteur comme les autres, a renforcé cette division internationale du travail dans laquelle les pays en développement qui n'ont pas su se diversifier à temps et développer une industrie et des services se sont trouvés confinés à la production d'une petite gamme de matières premières agricoles. En partie en raison d'une structure des tarifs à l'importation très pénalisante pour les produits à haute valeur ajoutée, et en partie à cause de l'écoulement par les pays de l'OCDE de produits agricoles (y compris des denrées alimentaires) à bas prix sur les marchés internationaux, beaucoup de pays d'Afrique sub-saharienne ont continué de se spécialiser dans des produits tropicaux tels que le café, le coton, le cacao, le thé, le tabac ou le sucre, dépendants entièrement de ces productions pour leur revenus d'exportations et forcés peu à peu d'importer non seulement leurs produits manufacturés des pays de l'OCDE, mais de plus en plus des denrées alimentaires pour nourrir leur propre population.

J'ai évoqué plus haut la thèse d'après laquelle la division internationale du travail pouvait déboucher sur une détérioration des termes de l'échange pour les pays producteurs de matières premières, phénomène sur lequel l'économiste argentin Raúl Prebisch, devenu en 1964 le premier secrétaire général de la Cnuced, la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, avait mis l'accent. Dès lors que les progrès technologiques sont plus rapides dans les produits manufacturés que dans l'agriculture, les pays qui se spécialisent en agriculture – et qui vendent du blé, du maïs, du café, du cacao, ou des bananes, pour acheter des machines, des ordinateurs et des voitures –, sont des pays qui progressivement vont payer plus cher leurs importations, alors que leurs exportations vont leur rapporter de moins en moins. Cette détérioration des termes de l'échange s'est progressivement aggravée à mesure que les pays en développement à dominante agricole ont mis sur l'agriculture comme moyen d'obtenir des devises étrangères pour importer ce qu'ils ne pouvaient produire pour eux-mêmes. C'est une des raisons des difficultés qu'ils subissent aujourd'hui, spécialement pour les pays africains : une division internationale du travail qui ne leur a pas permis d'avoir une économie suffisamment diversifiée et qui a accru leur dépendance sur une petite gamme de matières premières agricoles.

Un deuxième écueil de l'approche consistant à traiter l'agriculture comme un secteur comme les autres, c'est la difficulté de répondre aux signaux des prix que le marché est sensé envoyer. La Banque mondiale a publié en 1983 un rapport qui a fait grand bruit à l'époque, consacré à l'agriculture. Elle attendra ensuite 25 ans, jusqu'en 2008, pour consacrer un nouveau rapport sur le développement dans le monde à l'agriculture. Dans le rapport de 1983, elle met l'accent sur le fait que l'agriculture doit être libéralisée pour que les producteurs agricoles puissent suivre les signaux des prix. A condition que les incitants soient suffisants – tel était le message dominant –, les agriculteurs seraient en mesure d'investir, et d'orienter leur production de manière à répondre à la demande. Or, c'est là malheureusement une vue très idéalisée des possibilités qui s'offrent à l'agriculteur. Celui-ci ne peut pas passer d'une production à l'autre aisément, en fonction des signaux des prix. Opérer ces transitions exige du temps et des investissements. La

terre peut ou non s'y prêter. Les conditions agronomiques ou climatiques de chaque région permettent ou non de produire telle culture pour laquelle une demande croît. Dans les faits, surtout pour les plus petits agriculteurs ou ceux qui n'ont qu'un faible accès au crédit, l'alignement sur les signaux des prix ne va pas de soi : cela se traduit par une très faible élasticité de l'offre par rapport aux prix. Même lorsque les prix augmentent pour telle production, beaucoup de producteurs sont incapables d'en bénéficier parce qu'ils ne peuvent pas passer rapidement à cette nouvelle production ou augmenter le volume de celle dont ils sont capables.

Or si l'élasticité de l'offre est relativement faible, celle de la demande est également réduite : même lorsque les prix baissent, la consommation de matières premières agricoles ne va pas augmenter dans des proportions semblables, de manière telle qu'une hausse de la production, par exemple à la suite de conditions météorologiques particulièrement favorables, peut entraîner d'importantes baisses de prix, expliquant en grande partie la volatilité des cours des matières premières agricoles²⁵. Les liens entre offre, demande et prix, et les mécanismes stabilisateurs des prix qui résultent, dans d'autres secteurs, de l'adaptation de l'offre et de la demande aux prix, fonctionnent donc moins bien ici.

Les évolutions qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain entre le Mexique, les États-Unis et le Canada, le 1^{er} janvier 1994, illustrent cette limite. Cet accord prévoyait la libéralisation progressive de l'agriculture, devenue aujourd'hui complète dans cette zone. Pour les producteurs mexicains de maïs, cette évolution était perçue comme une menace. Ils craignaient d'être forcés de subir la concurrence des producteurs des États-Unis, fortement soutenus par l'État depuis les années 1970, et de ne pas pouvoir tenir ce choc : non seulement les soutiens dont les paysans mexicains pouvaient bénéficier de la part de leur gouvernement étaient nettement moins importants, mais en outre, compte tenu des conditions de production, leur compétitivité était moindre que celle des producteurs des États-Unis. La réponse qui leur a été donnée, était qu'ils pourraient se tourner

25 Ce point doit cependant être relativisé, compte tenu de l'importance accrue des usages non alimentaires des produits agricoles, et notamment, avec la croissance de la demande d'agro-énergie, de la fusion progressive des marchés de l'énergie et des matières premières agricoles.

vers les cultures maraîchères, fruits et légumes. Là se trouverait leur avantage comparatif : ils bénéficieraient de la possibilité de produire des fruits et légumes au cours de la saison d'hiver, ce que ne pouvaient pas les agriculteurs plus au nord ; en outre, les cultures maraîchères sont fortement intensives en main d'œuvre, et la main d'œuvre au Mexique est très peu coûteuse – ce qui est une manière de leur signifier que leur avantage comparatif réside dans le fait de demeurer pauvres. Il leur fallait donc opérer une transition vers le type de culture où ils avaient un tel avantage: celui-ci n'étant plus dans le maïs qu'ils cultivaient depuis des générations, mais dans les fruits et légumes à destination des marchés nord-américains.

Le problème, c'est que sauf pour quelques producteurs situés surtout dans la région nord du Mexique près de la frontière d'avec les États-Unis, beaucoup n'ont pas su opérer cette transition. Ils n'avaient pas accès au crédit, aux filières d'exportation, aux techniques d'irrigation dont ils auraient eu besoin pour développer des cultures maraîchères à grande échelle, et très souvent la pente des sols et plus généralement les conditions dans lesquelles ils devaient produire n'étaient pas propices à développer la culture de fruits et légumes. Le résultat est connu : entre 1994 et 2004, deux millions de petits paysans mexicains cultivant le maïs ont émigré aux États-Unis ou ont migré vers Mexico City, abandonnant l'agriculture et venant développer les bidonvilles en lisière de la ville.

Or, non seulement la libéralisation de l'agriculture a causé la ruine de nombreux paysans mexicains mais les consommateurs eux-mêmes, de manière sans doute paradoxale, n'ont guère bénéficié de cette évolution. On aurait certes pu croire que l'arrivée de maïs à bas prix sur les marchés locaux au Mexique serait avantageuse pour les consommateurs. La réalité est cependant que ce gain de court terme se paie d'une dépendance qui, en période de crise, peut s'avérer extrêmement dommageable : comme on l'a vu au début de 2007 avec la « crise de la tortilla », dès lors que l'importation du maïs au Mexique s'est trouvée en concurrence avec les achats des centrales de biocarburants éthanol aux États-Unis, et que l'importation de maïs ainsi que la production de tortillas se trouvait de plus en plus concentrée entre les mains de quelques entreprises, ces acteurs ont pu faire monter le prix de la tortilla sans subir la concurrence

d'autres producteurs ou importateurs et faire payer à la population mexicaine la dépendance dans laquelle elle a commencé de se trouver par rapport aux importations du maïs des États-Unis.

Une troisième raison pour laquelle cette soumission de l'agriculture aux règles du commerce international dans les pays en développement a eu des conséquences très problématiques, c'est qu'une approche misant sur la capacité de chaque pays de jouer de son avantage comparatif, en vue d'une utilisation plus efficiente des facteurs de production, demeure silencieuse sur les questions de distribution – c'est-à-dire sur le sort des perdants, des hommes et des femmes qui tirent leurs revenus des secteurs moins compétitifs par rapport aux concurrents étrangers. Or, si la faim est bien liée à la pauvreté, à des revenus insuffisants pour se procurer de quoi se nourrir, c'est là la question décisive : à quoi sert de produire plus, à quoi bon les gains d'efficience, si la recherche de l'efficience appauvrit des groupes de la population qu'aucun système de redistribution ne vient assister ? Libéraliser le commerce, mais ne pas s'interroger sur la question de savoir qui seront les gagnants et qui les perdants, c'est pire que de la légèreté : c'est de l'irresponsabilité.

De plus, cette évolution, qui date des années 1980, a conduit à ce que beaucoup de pays en développement ont été de plus en plus vulnérables au choc découlant de leur insertion dans le commerce international. Ces pays ont développé une dépendance vis-à-vis des importations de denrées alimentaires. Même les pays à dominante agricole peuvent estimer, paradoxalement, dans un régime où les barrières commerciales sont abaissées, que l'importation de certains biens, comme des produits alimentaires transformés, peut être moins onéreuse que leur production locale, et ils peuvent donc être tentés d'augmenter leur dépendance aux importations pour nourrir leur population. Une telle situation crée le risque de voir l'arrivée de marchandises bon marché importées menacer les moyens de subsistance des producteurs locaux qui ne seraient pas en mesure de les concurrencer. Elle peut aussi avoir un impact négatif sur la capacité des pays en développement d'assurer l'accès à la nourriture à des prix abordables pour leurs populations, lorsque les prix évoluent à la hausse sur les marchés internationaux. Les pays les moins avancés ont vu leur facture de denrées alimentaires multipliée par cinq ou

six entre 1992 et 2008 – en partie certes en raison d’une forte croissance démographique, mais aussi en raison de l’absence d’investissements dans la production vivrière destinée à couvrir les besoins de consommation locale. Face à une telle dépendance, les pays importateurs nets de nourriture peuvent connaître des problèmes de balance des paiements dès qu’un choc provoque une augmentation des prix sur les marchés internationaux. Les difficultés que les pays en question ont rencontrées en 2007-2008, lors de la crise des prix agricoles, ont illustré ce risque avec éclat : les pays que la crise a les plus affectés (majoritairement africains et asiatiques) étaient pour la plupart relativement auto-suffisants sur le plan alimentaire jusqu’au cours des années 1970, mais avaient depuis lors misé principalement sur les cultures d’exportation et étaient devenus déficitaires, et donc dépendants des importations alimentaires pour se nourrir²⁶.

Les risques qu’implique cette dépendance sont encore accrus par les évolutions, souvent imprévisibles, des taux de change : lorsque la monnaie d’un pays importateur perd de sa valeur par rapport à la devise dans laquelle il paie ses importations, la facture pour la population s’accroît de manière parfois brutale. C’est cette situation dans laquelle s’est trouvé le Mozambique à l’été 2010. Le cours de la monnaie locale, le métical, avait chuté de 43 % par rapport au rand sud africain entre juillet 2009 et juillet 2010. Or le Mozambique, qui a investi au cours des dernières années dans le développement de la noix de cajou et dans la production de canne à sucre, cultures d’exportations, est déficitaire en blé, dont dépend l’alimentation de la population pour une grande part : en moyenne annuelle, le Mozambique importe 300 000 tonnes de blé depuis cinq ans. C’est ce qui l’a conduit à devoir éliminer les subsides qui permettaient à la population pauvre (65 % de la population mozambicaine vit avec moins d’un dollar par jour) d’avoir accès à une nourriture à un prix abordable : les émeutes de la faim que le pays a connues à la suite de cette décision sont la conséquence de ces politiques à courte vue.

Enfin, il y a un cinquième motif de s’interroger sur les bénéfices de la libéralisation commerciale dans le contexte propre de l’agriculture –

26 La Sénégal importe 61% des céréales qu’il consomme, le Gabon 86%, l’Algérie 82%, Haïti 70%, la Colombie 56%, le Mexique 40%, etc. (*Chiffres FAO*).

même si ce dernier problème ne concerne pas que ce secteur. Ce motif est cette fois d'ordre micro-économique : il concerne les acteurs de la chaîne qui relie le producteur au consommateur final, et les rapports qu'ils nouent entre eux. L'intensification du commerce international des produits agricoles et des denrées alimentaires suppose un renforcement du rôle des sociétés transnationales, acheteurs de matières premières, transformateurs, ou distributeurs, qui captent une part accrue de la valeur ajoutée entre le producteur et le consommateur final. Les plus petits producteurs des pays pauvres ne bénéficient pas des « opportunités » que crée l'ouverture du commerce international. Ils sont généralement dans l'impossibilité de respecter les standards, publics et, de plus en plus, privés, qui conditionnent l'accès aux marchés des pays industrialisés²⁷. Ils éprouvent des difficultés à respecter les exigences en termes de volumes et de délais de livraison qu'imposent les firmes de l'agro-alimentaire. Ils sont dispersés sur des territoires parfois importants, souvent coupés des moyens de communication, et ils ne disposent pas des infrastructures de stockage permettant une bonne conservation des récoltes : pour l'acheteur potentiel, traiter avec eux entraîne d'importants coûts de transaction. Même l'organisation des petits paysans en coopératives, bien qu'elle soit à encourager, ne suffit pas à lever tous ces obstacles.

Les années 1980-2000 ont été les témoins d'une montée en puissance des grands acteurs de l'agro-alimentaire et un développement à l'échelle mondiale des chaînes de production et de distribution, facilités par la libéralisation des échanges commerciaux. La capacité des acheteurs de se fournir à partir de différentes régions du globe, mettant en concurrence de plus en plus directe des producteurs répartis sur ces zones, a progressivement réduit le pouvoir de négociation des producteurs sur les prix. A mesure que les chaînes se sont étendues, c'est-à-dire que le nombre d'intermédiaires entre le producteur et le consommateur a crû, la part de la valeur ajoutée captée par les intermédiaires a augmenté de manière notable, et celle revenant aux producteurs a diminué.

27 Sur l'importance prise par les standards privés, voir S. Ponte, *Standards, Trade and Equity: Lessons from the Specialty Coffee Industry*, Centre for Development Research (Copenhagen, 2002). Sur le fait que l'imposition de ces standards favorise la concentration de la production, et joue en défaveur de la petite agriculture familiale, voir M. Maertens & J.F.M. Swinnen, *Trade, Standards and Poverty: Evidence from Senegal*, World Development, vol. 37, No. 1 (2009), pp. 161-178 ; ainsi que la recherche sur les standards dans l'agro-alimentaire conduite en 2005-8 par IIED et National Resources Institute avec le soutien du Département pour le développement international (DFID) du Royaume-Uni ainsi que de l'Agence suisse de la coopération au développement (SDC), voir: <http://www.agrifoodstandards.net/>

L'exemple du café illustre bien cette évolution. Le café est un secteur dans lequel on a environ 25 millions de producteurs principalement répartis entre le Brésil, le Cameroun, le Pérou, l'Éthiopie, l'Indonésie, le Vietnam, et la Colombie. Ces producteurs font face à un grand nombre de consommateurs, probablement entre 500 et 600 millions. Or, entre ces producteurs et ces consommateurs, se trouvent un relativement petit nombre d'acteurs qui sont les acheteurs des grains de café et les transformateurs-torréfacteurs. On a ainsi pu calculer le degré de concentration dans cette chaîne. Cet indice de la concentration, le « CR4 », représentant la part du marché détenue par les quatre plus grands acteurs, est de 40 % pour les acheteurs (les quatre plus grands acheteurs de café contrôlent donc 40 % de la filière) et de 45 % pour les torréfacteurs. La conséquence de cette concentration, ce n'est pas seulement que les principales firmes qui vendent le café sont des firmes suisses ou allemandes, et non pas brésiliennes ou éthiopiennes ; c'est aussi que la part du prix payé par le consommateur que le Brésil percevait pour la production de café a chuté de manière dramatique depuis vingt ans. Au début des années 1990, les pays producteurs de café percevaient en moyenne 33 % du prix payé par les consommateurs en bout de chaîne ; en 2002, ils en perçoivent moins de 10 %, bien qu'entre-temps, le marché du café ait doublé en chiffre d'affaires. Ainsi les pays exportateurs de café peuvent-ils voir chuter leurs revenus en même temps que leur production augmente.

L'évolution du cacao est semblable. Le CR4 est de 40 % pour les négociants en cacao. Il est de 51% pour les broyeurs. Ceux-ci fabriquent des semi-produits (pâte, beurre, tourteau, poudre), destinés aux chocolatiers et aux confiseurs dont le CR4 s'élève à 50 %. Cette concentration forte au niveau des intermédiaires, chargés de la commercialisation et de la transformation, conduit à ce que la part de la valeur ajoutée revenant aux pays producteurs a chuté de 60 % en 1970-1972 à environ 28 % en 1998-2000²⁸. On assiste ainsi à une perte de contrôle des producteurs sur les conditions de production et une perte de capacité de peser sur les prix, ceci en raison de déséquilibres dans la chaîne alimentaire et d'une dépendance extrêmement forte des producteurs sur les intermédiaires.

28 Voir Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008 : l'agriculture au service du développement*, Washington, D.C., novembre 2007.

Le problème de la concentration et de l'abus de pouvoir des acheteurs n'est lui-même que le symptôme d'une autre difficulté, qui ne relève plus seulement de la gouvernance de la chaîne alimentaire mais aussi de la qualité des infrastructures dans les zones rurales des pays en développement. Dans beaucoup de ces pays, les paysans sont coupés des voies de communication, n'ont pas accès au marché et ne peuvent vendre leurs récoltes qu'à l'intermédiaire qui va de village en village prendre les surplus que ces paysans veulent bien céder. Ils n'ont pas le choix : c'est cet intermédiaire qui dicte ses prix, et le pouvoir de négociation des producteurs est d'autant plus réduit qu'ils ne disposent que rarement d'une information adéquate – par exemple, leur permettant de comparer le prix qui leur est proposé à ceux de la vente au détail en ville. Ces intermédiaires sont des acteurs qui prennent une part très importante dans le processus commercial alors que leur rôle est simplement d'acheminer les récoltes du lieu où elles sont produites vers les lieux où elles peuvent être transformées pour être ensuite commercialisées et distribuées.

C'est la raison pour laquelle il est tout à fait important de rééquilibrer ce rapport de force ; ce à quoi peuvent servir par exemple la formation de coopératives paysannes permettant aux paysans d'être mieux outillés et de négocier en meilleure position par rapport à ces acheteurs, ou encore le développement par l'État de mécanismes d'achat des récoltes qui permettent de soutenir les prix à la hausse. Lorsqu'une entreprise publique achète 10 % des récoltes, par exemple, à un prix rémunérateur pour les paysans, ce ne sont pas seulement les producteurs qui s'inscrivent dans ce système qui vont en bénéficier, ce sont tous les autres qui vont voir les prix monter en raison de ce que les producteurs se voient offrir la possibilité de vendre à l'État leur récolte à des cours suffisamment rémunérateurs. Dans des pays de plus en plus nombreux, on est en train de réinstaurer ces mécanismes d'achats publics, où des entreprises publiques ou parapubliques acquièrent des récoltes à des prix rémunérateurs de façon à renforcer le pouvoir de négociation des paysans par rapport aux intermédiaires dans la chaîne de production et de distribution alimentaire. Dans le meilleur des cas, ces organismes se concertent avec les organisations de producteurs,

amenées ainsi à négocier avec le gouvernement les prix qui leur permettent de couvrir leurs coûts de production et de bénéficier d'une prime leur permettant d'investir pour l'avenir. Le meilleur exemple à terme de ce qu'il faudrait voir se développer pour que cela devienne la norme, c'est le commerce équitable, garantissant un « juste » prix pour les agriculteurs qui s'inscrivent dans ces filières, mécanisme de détermination des prix qui se situe à l'opposé de la détermination du prix par les intermédiaires.

L'épisode mexicain évoqué plus haut n'est donc que l'illustration d'un phénomène plus général. En réalité, loin d'être bénéficiaires du développement du commerce international, les paysans les plus modestes, qui vivent dans les zones les plus marginales et sur les terres les plus pauvres, en ont été les principales victimes : ils sont les premiers à subir les conséquences de l'arrivée de denrées alimentaires à bas prix sur les marchés locaux, souvent écoulés à des prix de dumping grâce aux subventions que les pays de l'OCDE versent à leurs producteurs ; et ils sont en concurrence avec les plus gros producteurs qui, parce qu'ils ont accès aux marchés d'exportation, accaparent les meilleures terres, l'accès à l'eau et au crédit, et exercent une influence disproportionnée sur la décision politique. Bien qu'une proportion encore relativement faible des produits alimentaires fasse l'objet d'échanges internationaux, le souci des États d'augmenter leurs parts d'exportations les a conduits, de manière systématique, à privilégier les plus grands producteurs – les plus compétitifs sur les marchés internationaux et les mieux équipés pour approvisionner les marchés étrangers –, et à s'accommoder dès lors de la dualisation de l'agriculture et de sa conséquence, la concentration agraire et l'accroissement des inégalités dans les campagnes.

La transposition de la théorie des avantages comparatifs à l'agriculture, la subordination de l'agriculture aux règles découlant de la libéralisation du commerce international, n'a donc pas seulement insuffisamment tenu compte des spécificités de l'agriculture. Elle a en outre privilégié une lecture de la faim qui insiste sur la nécessité de renforcer l'efficacité de la production agricole, la productivité, en négligeant les questions liées aux inégalités de revenus – question pourtant décisive, surtout dans les contextes des pays en développement où n'existent ni de véritables politiques de soutien aux

agriculteurs, ni des politiques de redistribution sociale. Les recettes néolibérales n'ont pas seulement échoué parce qu'elles ont fait trop confiance au secteur privé, sans tenir compte des très grandes différences qui existent entre les producteurs capables de s'adapter aux exigences d'une concurrence accrue, d'une part, et tous les autres, d'autre part. Elles ont aussi échoué parce qu'elles ont fait trop confiance à l'État : dans beaucoup de pays en développement où la libéralisation des années 1980 a poussé à la ruine les petits paysans, les gouvernements n'ont eu ni les moyens, ni la volonté politique, de venir à leur secours.

L'émergence du droit à l'alimentation

Les années 1980-1990, c'est donc d'abord cela : l'imposition de recettes générales à une agriculture qui auparavant était fortement étatisée et qu'il fallait par conséquent débarrasser de cette sorte de tutelle et de protection – intéressée, et souvent encombrante – de l'appareil étatique. Mais cette période marque aussi l'émergence du droit à l'alimentation, et donc d'un contre-modèle, d'une contre-offensive idéologique. Sans doute, l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 fait déjà référence au droit à l'alimentation, là où il est dit que « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation...* ». Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté en 1966 et entré en vigueur dix ans plus tard, reconnaît quant à lui « *le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris la nourriture* ». Mais le droit à l'alimentation, jusqu'au milieu des années 1990, était demeuré vague et peu opérationnel : il avait valeur de symbole, sans ajouter grand-chose à notre compréhension du phénomène de la faim ou des moyens de lutter contre elle. Or, par étapes successives, il va s'imposer dans le discours des décideurs, comme outil d'analyse et comme guide pour l'action.

L'offensive est partie d'Amartya K. Sen, qui se verra décerner le prix Nobel d'économie en 1998 pour ses travaux sur la théorie du choix social. En 1981, Sen publie le livre qui a certainement le plus influencé la refondation de notre compréhension de ce qu'est la faim, et des dysfonctionnements dont elle est la conséquence : dans

« *Pauvreté et famine* »²⁹, il étudie quatre grandes famines du XX^{ème} siècle, partant de la grande famine du Bengale de 1943-1944 (qui a pu causer jusqu'à 3 millions de morts), et analysant ensuite celle qui a frappé l'Éthiopie en 1972-74, le Sahel en 1973-1974, et le Bangladesh au cours de la même année. Sen montre que, contrairement à un préjugé tenace, les famines peuvent survenir en période d'abondance, y compris donc quand les récoltes sont très bonnes. A y réfléchir, il n'y a là rien d'étonnant. Le manque de nourriture est *une* cause de famine, mais n'en est pas nécessairement *la* cause. Car la famine peut résulter de la brutale chute de revenus de certains groupes par rapport à d'autres : lorsque, face à une dégradation du pouvoir d'achat des plus démunis, les gouvernements ne viennent pas à leur secours, lorsqu'ils n'ont pas des politiques redistributives qui permettent aux personnes très pauvres d'avoir accès à une nourriture à un tarif abordable, la famine peut avoir lieu, y compris si la récolte est abondante.

Ce fut une révolution mentale considérable. Amartya K. Sen nous a obligés à concevoir le problème de la faim comme non seulement lié à une production insuffisante, donc comme une question technique, mais comme une question profondément politique, puisqu'elle engage la responsabilité des gouvernements par rapport aux plus pauvres. La question des dispositifs qui permettent d'exiger des autorités qu'elles rendent des comptes, celle du rôle que peuvent jouer, en démocratie, des médias indépendants, des partis politiques d'opposition, ou la société civile, deviennent dès lors décisives : les institutions garantissant la responsabilisation des gouvernements par rapport à leurs populations prennent leur place au centre des mécanismes de lutte contre la faim. La faim n'est pas seulement une question technique de production, de rendements, et ne doit donc être laissée aux seuls agronomes : elle doit être abordée aussi comme la violation d'un droit fondamental, dont le respect doit être garanti par des mécanismes de surveillance adéquats des gouvernements. C'est aussi une nouvelle conceptualisation de la faim qui en découle : à une approche « macro », qui l'analyse en termes d'offre insuffisante par rapport à la demande, Sen substitue une approche

29 *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press, 1982. Il est inexplicable que cet ouvrage n'ait pas encore fait l'objet d'une traduction française.

« micro », qui part de la situation des groupes les plus vulnérables et qui se demande quelles sont les politiques publiques qui ne sont pas venues à leur secours, ce que l'on aurait pu faire qui n'a pas été fait, mais qui aurait pu soutenir la capacité de ces groupes à s'alimenter dans des conditions dignes. L'originalité de l'approche de Sen était de s'intéresser moins aux indicateurs macroéconomiques et aux valeurs agrégées qu'à la situation des groupes les plus vulnérables de la société: si l'augmentation de la production ne conduit pas à ce que la situation de ces personnes s'améliore, alors elle ne suffira pas, à elle seule, à réduire la faim. La question que nous devons poser, dès lors, n'est pas seulement celle de savoir si certaines formes de développement agricole accroissent les volumes de production, mais aussi quels sont leurs impacts en termes de distribution. Qui va bénéficier de cet accroissement? Qui ne va pas en bénéficier, et qui pourrait même être perdant?

A partir du changement de paradigme que les travaux de Sen ont permis d'opérer, il est devenu possible de progressivement intégrer le droit à l'alimentation parmi les outils permettant de lutter contre la faim et la malnutrition. Encore fallait-il, afin que cette intégration fût possible, que le droit à l'alimentation ne soit plus seulement une sorte de vœu pieux, une abstraction, généreuse sans doute, mais insuffisamment opérationnelle pour orienter les politiques publiques. Au cours des années 1980, un juriste norvégien, Asbjorn Eide, expert indépendant membre de la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme – groupe d'experts conseillant la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies –, et un philosophe américain, Henry Shue, en sont venus à définir le droit à l'alimentation non pas à partir des droits des victimes, mais à partir des obligations des gouvernements³⁰. A peu près simultanément, à partir de 1980, ils ont mis en avant une division tripartite des obligations de l'État : celui-ci doit, premièrement, « respecter » le droit à l'alimentation en s'abstenant de prendre des mesures qui privent les individus d'accès à la nourriture ou aux moyens de la produire ou de l'acquérir ; il doit « protéger »

30 Voir *Le droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme*, rapport de M. Eide, Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, doc. ONU E/CN 4/Sub.2/ 1983/25 ; Henry Shue, *Basic Rights, Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*, Princeton Univ. Press, 1980.

le droit à l'alimentation, c'est-à-dire réguler le comportement des acteurs qui y portent atteinte ; enfin, il doit « réaliser » ce droit, en mettant sur pied des politiques publiques qui permettent de progresser vers l'élimination de la faim et de la malnutrition.

Les travaux de Eide et Shue ont permis aux gouvernements de comprendre ce que l'on attendait d'eux qu'ils fassent, au nom du droit à l'alimentation. L'idée s'est peu à peu installée que ce droit n'est pas seulement un symbole, une mise en forme juridique d'une intuition morale selon laquelle on ne peut pas se désintéresser des personnes qui ont faim, mais qu'il est un outil opérationnel qui peut guider les choix de politiques publiques. En 1996, le Sommet mondial sur l'alimentation (le deuxième du genre, le premier s'étant tenu en 1974 dans la foulée de la très sévère hausse des prix qui a accompagné le premier choc pétrolier), a demandé que le contenu du droit à l'alimentation soit davantage clarifié : pour la première fois, les gouvernements reconnaissent, au plus haut niveau, l'importance du droit à l'alimentation comme outil de lutte contre la faim. En 1999, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels – le groupe d'experts indépendants chargé de la surveillance du respect du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels –, consacre une Observation générale au droit à l'alimentation, qui vient en préciser les implications pour les gouvernements. Enfin, entre 2002 et 2004, un texte contenant un ensemble de recommandations portant sur la mise en œuvre du droit à l'alimentation est négocié par les États au sein de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) : ce texte, les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans un contexte de sécurité alimentaire nationale, est adopté à l'unanimité des membres du Conseil de la FAO le 23 novembre 2004. Après près de vingt années de gestation, le droit à l'alimentation est devenu un véritable instrument au service de politiques publiques plus efficaces et mieux ciblées vers les besoins des plus pauvres.

La mise en place de stratégies nationales pour le droit à l'alimentation

Une implication spécifique du droit à l'alimentation mérite l'attention. A travers l'Observation générale du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et à travers les Directives volontaires de la FAO, un consensus est venu progressivement s'établir sur le fait que, pour s'acquitter de leurs obligations, les gouvernements doivent mettre sur pied des stratégies nationales et des plans d'actions qui permettent la réalisation progressive de ce droit. Ces stratégies nationales sont à la fois un outil de gouvernance et un instrument de mobilisation sociale. Elles consistent d'abord pour les gouvernements à cartographier l'insécurité alimentaire sur leur territoire et à identifier clairement les groupes qui ont faim et quelles en sont les raisons. Je suis frappé de voir dans mes dialogues avec les gouvernements, au cours des missions que je fais dans les pays en développement, que bien souvent ils sont relativement bien au fait de la qualité des récoltes et parviennent à anticiper plus ou moins les manques qu'ils auront, en tous cas quelques semaines à l'avance, mais que par contre ils sont beaucoup moins bien informés sur les poches de pauvreté, sur la situation de l'insécurité alimentaire et sur la composition des groupes menacés.

La première étape d'une stratégie nationale consiste à établir la cartographie de cette insécurité alimentaire. Une fois identifiés les groupes vulnérables, il est possible d'identifier les obstacles que chacun d'entre eux rencontre dans la jouissance du droit à l'alimentation, et donc les mesures à prendre qui permettraient de lever ces obstacles. Ces obstacles et les mesures à prendre ne peuvent être définis qu'au travers de la participation des représentants des groupes concernés : les victimes sont non seulement les mieux placées pour décrire la situation qu'elles vivent, ce sont elles également qui peuvent être les plus inventives dans la recherche des solutions, et qui peuvent évaluer ce qui a des chances réelles d'améliorer leur situation. A partir de l'identification des mesures à prendre, un plan d'action peut fixer un calendrier, étalé sur trois, cinq ou dix ans, afin de progresser vers la réalisation de ce droit. Ce plan d'action peut désigner les ministères ou agences qui seront

responsables de l'adoption de ces mesures : si ces acteurs institutionnels ne prennent pas les mesures conformément au plan de route qui a été défini, ils vont devoir rendre des comptes. Dès lors que les stratégies nationales sont adoptées avec la participation des organisations paysannes et de la société civile, donc des représentants de celles et ceux qui ont faim, ces acteurs seront incités à contrôler l'action des pouvoirs publics, et à s'assurer que les promesses sont tenues. En principe, ces organisations ou les victimes des atteintes au droit à l'alimentation devraient pouvoir s'adresser à des instances indépendantes de contrôle qui peuvent rappeler aux gouvernements les engagements qu'ils ont pris à travers l'adoption du plan d'action. La feuille de route n'est plus simplement un instrument qui guide l'action des autorités : elle devient un levier pour une gouvernance plus participative et davantage attentive aux besoins réels de celles et ceux qui ont faim.

Les stratégies nationales sont ainsi une manière de définir une trajectoire. Elles permettent d'aller d'une situation où la faim existe à une situation où elle n'existe plus, en identifiant les différentes mesures qui permettent de se déplacer d'un point à l'autre. Elles contribuent à démocratiser la prise de décision dans des domaines, les politiques agricoles et alimentaires, qui sont trop souvent définis sur des bases purement technocratiques. Elles favorisent également la coordination de l'action gouvernementale, car elles n'engagent pas la seule responsabilité des ministères de l'agriculture mais implique également celle des ministères de l'éducation, de l'emploi, de l'économie, du commerce, ou de la coopération au développement. Elles doivent en effet permettre de s'assurer que ce qui est fait dans un domaine, à travers une politique, ne va pas contredire ou neutraliser les efforts qui sont tentés dans des domaines voisins.

Les stratégies nationales présentent l'avantage de faire échapper la lutte contre la faim et la malnutrition aux contingences électorales comme aux soubresauts de la conjoncture économique. En principe, elles devraient assurer que dans les budgets publics, les ressources nécessaires à leur mise en œuvre seront sanctuarisées : l'argent nécessaire au financement de ces stratégies aura été estimé d'avance, et ce budget sera placé à l'abri de la diversion vers d'autres priorités. La permanence de ces stratégies nationales, en principe pluri-

annuelles, constitue ainsi un atout. Dès lors qu'elles s'inscrivent dans une stratégie étalée sur plusieurs années, les politiques des gouvernements deviennent lisibles pour les acteurs, notamment du secteur privé, qui peuvent planifier leurs investissements sur une base en principe fiable.

Considérées comme outil de gouvernance démocratique, les stratégies nationales sont fondées sur une idée très simple, une idée qui se trouve au fond à la base de notre conception de ce qu'est la démocratie : c'est que même les problèmes les plus importants, comme la faim ou la malnutrition, peuvent être résolus, pourvus qu'on les décompose en plus petits éléments, chacun faisant l'objet d'une résolution propre.

La politique de lutte contre la faim et la malnutrition qui, aujourd'hui, se rapproche le plus d'une stratégie nationale fondée sur le droit à l'alimentation, est la stratégie "Fome Zero" que le Brésil a poursuivie depuis l'arrivée au pouvoir, le 1^{er} janvier 2003, du président Luiz Inácio Lula da Silva. "Fome Zero" comprend aujourd'hui 53 initiatives, mises en œuvre par 11 ministères différents. Parmi elles figurent des programmes de protection sociale, dont le programme Bolsa Familia destiné à garantir des revenus aux familles les plus pauvres moyennant la vaccination et l'éducation des enfants, couvrant en 2010 environ 12 millions de personnes ; de même le programme de cantines scolaires, bénéficiant à 47 millions d'enfants. Mais la stratégie inclut aussi des restaurants à bas prix, des banques alimentaires, des cuisines communautaires, des citernes permettant de garantir un accès à l'eau potable, ainsi que l'amélioration des capacités de stockage des réserves alimentaires dans les zones rurales. Un des piliers importants consiste dans le soutien à la petite agriculture familiale, ainsi que des initiatives d'économie sociale.

Ces différentes initiatives sont coordonnées entre elles, et se renforcent mutuellement : depuis 2009, par exemple, les programmes de cantine scolaire se fournissent en priorité (et pour 30 % au minimum, sur un budget total de 1,8 milliards de dollars US) auprès des petits producteurs, ces fermes dites « familiales » qui sont appuyées par un ministère spécifique, le ministère du développement agricole, ce qui constitue pour ces producteurs une mesure de soutien importante. Les résultats de ces efforts, déployés

simultanément à plusieurs niveaux, ont été spectaculaires : entre 2002 et 2008, la malnutrition infantile a été réduite de 73 %, et la mortalité infantile a diminué de 45 %³¹. Or, il ne fait pas de doute que l'efficacité du programme est renforcée par sa dimension participative, à plusieurs niveaux, y compris celui de la définition des éléments de la stratégie³². Ceci illustre l'importance que peut revêtir une forte volonté politique qui fasse de la lutte contre la faim et la malnutrition une priorité de l'action gouvernementale, et qui encourage une action coordonnée de différents départements ministériels.

Les pays dans lesquels de telles stratégies nationales ont été le plus efficaces sont ceux où elles ont été institutionnalisées, c'est-à-dire où des législations ont défini le cadre dans lequel elles doivent être adoptées, avec la participation des ONG et des organisations paysannes, et où ces stratégies sont définies dans des textes législatifs qui imposent des obligations juridiques aux gouvernements, leur interdisant de se détourner du plan de route qu'ils se sont fixés, ou de substituer d'autres priorités à celle que doit représenter la lutte contre la faim et la malnutrition.

31 Pour plus de détails, voir Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter: Mission au Brésil (octobre 2009), doc. ONU A/HRC/13/33/Add.6.

32 Le Brésil a adopté en 2006 une loi instaurant un système de sécurité alimentaire et nutritionnel national (SISAN), qui prévoit notamment la mise sur pied d'un conseil national regroupant des organisations de la société civile et des représentants des administrations concernées, afin de préparer des recommandations à l'attention d'un groupe de travail interministériel.

Autour de 2000, on se retrouve donc avec un héritage ambigu. D'un côté, figurent des politiques issues de quarante années de mauvais choix, une agriculture victime d'un État parasite pendant les années 1960-1970 puis soumise, ensuite, au choc de la libéralisation commerciale, que l'entrée de l'agriculture dans les Accords de l'OMC ne fait que confirmer – une agriculture, par conséquent, qui a été progressivement ruinée : quoique leur orientation ait évolué, les politiques qui ont été suivies ont toujours méprisé les intérêts des petits agriculteurs. Et puis en même temps, figure de l'autre côté une prise de conscience d'un véritable problème, une responsabilisation des gouvernements à travers l'outil que représente le droit à l'alimentation, dont l'importance est affirmée dès 1996 au Sommet mondial sur l'alimentation à Rome, comme devant constituer le cœur des politiques agricoles et alimentaires à l'avenir. Or, à partir de 2000, le défi de la faim viendra se compliquer davantage : la Nature fait à nouveau son entrée en scène.

Deuxième leçon

Le droit à l'alimentation dans un monde de ressources rares

Jusqu'ici la présentation que j'ai donnée de l'économie politique de la faim se fondait implicitement sur ce présupposé : la question de la faim n'est pas uniquement attribuable à une disponibilité insuffisante de nourriture mais est principalement le résultat d'une absence de justice sociale, d'une chute de revenus pour certaines catégories de la population, notamment les petits paysans. C'est d'ailleurs ce qui justifie de la qualifier de question d'économie politique. Le rôle des acteurs, les rapports de force et en même temps de coopération qui se nouent entre eux, les mécanismes institutionnels qui encadrent leurs comportements sur le marché, ont dans cette perspective un rôle clé à jouer : le droit à l'alimentation doit en guider l'établissement.

Mais aujourd'hui, au début du XXI^e siècle, avec les nouvelles menaces que font peser le changement climatique et l'épuisement de nos ressources naturelles, la question de la faim acquiert une complexité nouvelle. La capacité de la planète à continuer de se nourrir à l'horizon 2030-2050 redevient une vraie question. La définition du problème est transformée. Nous sommes aujourd'hui contraints de développer l'agriculture dans un sens qui permette d'accroître la production pour répondre à une demande croissante, d'une manière qui augmente les revenus des plus pauvres et qui favorise le développement rural, mais d'une manière aussi qui n'accélère pas les dérèglements climatiques et l'épuisement des ressources naturelles dont l'agriculture est très largement responsable.

C'est, pourrait-on dire, le fantôme du malthusianisme qui resurgit. Thomas Malthus, le grand économiste anglais de la fin du XVIII^{ème} siècle, a publié en 1798 son *Essai sur le principe des populations*. Sa thèse est bien connue. Elle part du constat que la population croît de manière géométrique, passant de 2 à 4, 8, 16, alors que la production agricole croît de manière seulement linéaire, de 2 à 4 à 6 à 8. Malthus en déduisait que nous allions subir des famines répétitives, cycliques, la population croissant plus vite que la capacité de l'agriculture à répondre à cette demande, ce qui nous condamnerait à des disettes périodiques. Certes, disait-il, le problème prendrait soin de lui-même, chaque famine venant résoudre provisoirement le problème d'une démographie trop galopante. Faible consolation. Or c'est ce message extrêmement sombre, ce message qui pendant tout le XIX^{ème} siècle et une grande partie du XX^{ème} siècle a été démenti par les progrès de la productivité agricole, qui à présent commence à se faire jour à nouveau.

Depuis l'époque où Malthus écrivait, la productivité agricole a progressé de manière telle qu'elle a su rencontrer cette demande bien que celle-ci fût en hausse, en raison de la croissance démographique et de l'évolution de nos habitudes alimentaires. Or nous sommes peut-être en train d'arriver à la fin de ce cycle. La question aujourd'hui se pose de nouveau, en d'autres termes, de savoir si cette équation globale pourra être maintenue. Serons capables de développer des systèmes agricoles permettant de répondre à cette demande croissante ? Depuis une dizaine d'années, on a pris conscience des limites de la planète. La science économique elle-même, qui a généralement mis de côté la question des ressources permettant de nourrir la machine économique, a commencé à se remettre en question à la lumière du défi environnemental.

Quelques rappels s'imposent. D'abord, la population mondiale, aujourd'hui à 6,8 milliards d'individus, va continuer de croître, certainement jusque dans les années 2050 ou 2060 avec 8,4 milliards d'habitants en 2030, et probablement plus de 9 milliards en 2050. La population mondiale progresse actuellement de 75 millions de personnes par an, l'essentiel de cette croissance démographique se situant dans les pays en développement. Dans beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne, la population double à

chaque génération : c'est en partie ce qui explique la dépendance de plus en plus forte de ces pays sur les importations pour se nourrir, le déficit alimentaire dont ils souffrent les rendant extrêmement vulnérables.

Cette croissance de la population va de pair avec une urbanisation croissante. En 2008, les démographes annonçaient que pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, plus de la moitié de la population mondiale vivait dans les villes. Cette urbanisation se poursuit à un rythme très rapide en Amérique latine, en Asie, en Afrique. Comme on l'a vu au début de la première leçon, en 2030, plus de 50 % de la population sera devenue urbaine sur l'ensemble des continents, y compris en Afrique où cette évolution aura été la plus lente. Il en résulte que ceux qui doivent nourrir l'ensemble de la population globale, le groupe qui est responsable de produire notre nourriture, se restreint. Ceci pose un défi considérable dans les régions où la productivité agricole reste stagnante, voire même en déclin.

Cet enjeu démographique doit être compris à la lumière de l'évolution des habitudes alimentaires. Dans beaucoup de pays émergents qui sont en train de voir se développer une classe moyenne importante, comme la Chine, le Mexique, le Brésil, l'Inde, les régimes alimentaires sont de plus en plus riches en protéines animales – produits laitiers et viandes –, ces derniers accentuant la pression sur les matières premières agricoles compte tenu de la quantité de calories de céréales qu'il faut utiliser pour produire quelques calories de protéines animales. Notre système agricole doit donc, non seulement continuer de produire plus pour répondre à la croissance démographique et à l'urbanisation, mais également produire davantage pour répondre à des demandes liées à l'évolution des habitudes alimentaires dans les pays en développement à croissance rapide.

Cette équation globale est finalement rendue plus ardue par le fait de l'utilisation de plantes pour produire des biocarburants éthanol et biodiesel : en 2010, 38 % de la production de maïs aux États-Unis sera consacrée à nourrir les filières d'éthanol. La fusion des marchés de l'énergie et de l'agriculture non seulement accroît

la volatilité des prix des matières premières agricoles, qui sont plus en plus corrélés aux prix de l'énergie et notamment du pétrole, mais renforce en outre la concurrence entre la production d'agro-carburants et la production alimentaire pour l'utilisation de terres arables et des ressources naturelles. Du côté de l'offre de matières premières agricoles, la pression croît ainsi de manière considérable.

Le changement climatique compromet l'agriculture

Et cependant, de toutes ces évolutions, celle qui paraît la plus menaçante est encore celle qui vient du changement climatique. La concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère était de 280 particules d'équivalents de CO₂ par million de particules (280 PPM) jusqu'au début de l'ère industrielle en 1750. Depuis, la population mondiale a été multipliée par 10 et la consommation par habitant a elle-même été multipliée par 10. En d'autres mots, le volume de l'économie, ou de l'activité industrielle, a été multiplié par 100. Il en a résulté une présence beaucoup plus forte de gaz à effet de serre dans l'atmosphère : on est aujourd'hui proche de 400 PPM. Cette concentration signifie que les rayons infrarouges que dégage le globe terrestre sont empêchés de quitter l'atmosphère : ne pouvant plus être projetés vers l'espace, ils viennent former une sorte d'écran qui conduit au réchauffement de la planète.

Le changement climatique représente un défi considérable pour l'agriculture.³³ Ainsi qu'on l'a vu récemment en Afrique de l'Est, en Inde³⁴ ou dans les régions d'Amérique centrale affectées par le phénomène *El Niño*,³⁵ le changement climatique affecte déjà la capacité de régions entières, en particulier de celles qui dépendent de l'eau de pluie, à maintenir leurs niveaux actuels de production. En Afrique Sub-saharienne, aussi bien qu'en Asie de l'Est et en Asie du Sud, le changement climatique affectera les pluies, les sécheresses seront plus fréquentes et les températures moyennes vont augmenter.

33 Un tableau plus complet des défis environnementaux est présenté par Lester Brown : *Could Food Shortages Bring Down Civilization ?*, Scientific American Magazine, 22 avril 2009.

34 Entre juin et septembre 2009, 252 des 626 districts en Inde ont été frappés par une sécheresse inédite, les précipitations de la mousson se situant à un niveau de 26 % en-dessous de la moyenne des années précédentes. La production céréalière de l'Inde a chuté de 20 % suite à cette sécheresse.

35 Le phénomène dit d'El Niño résulte d'une modification des régimes des courants chauds et froids du Pacifique, qui se passe souvent à la fin décembre, et perturbe fortement le climat et le régime des pluies, à la fois en Amérique Latine et en Asie. Cette modification semble s'accroître fortement depuis quelques décennies.

L'eau douce sera moins facile d'accès pour l'agriculture. Le PNUD relève que d'ici 2080, 600 millions de personnes supplémentaires pourraient être affectées par l'insécurité alimentaire par l'effet direct du changement climatique.³⁶ En Afrique Sub-saharienne, les régions arides et semi-arides progresseront de 60 à 90 millions d'hectares, et le Groupe intergouvernemental d'experts sur le changement climatique estime que les récoltes dans le sud du continent africain s'affaîsseront de 50% entre 2000 et 2020.³⁷ Les pertes en production agricole dans un certain nombre de pays en développement, notamment en Afrique Sub-saharienne, pourraient être compensées partiellement par des gains dans d'autres régions, mais à l'échelle mondiale, l'on perdra 3% en capacité de production d'ici 2080, et jusqu'à 16% si les effets attendus de la fertilisation par le carbone ne se matérialisent pas.³⁸

William Cline considère qu'une estimation prudente de l'impact sur la capacité productive mondiale de l'agriculture d'ici 2080 se situe entre 10 et 25 %.³⁹ Les pertes seront particulièrement importantes en Afrique et en Amérique latine, avec respectivement 17 % et 13 % si les effets de la fertilisation par le carbone se matérialisent, et 28 et 24 % en l'absence de tels effets.⁴⁰ Comme le résume le rapport Stern de 2006 : « Dans les zones tropicales, même de faibles hausses de température conduiront à des chutes de rendements. Aux latitudes les plus élevées, les rendements peuvent

36 PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008 : *La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*, p. 90 (citant Rachel Warren, Nigel Arnell, Robert Nicholls, Peter Levy and Jeff Price, *Understanding the Regional Impacts of Climate Change*, Research Report prepared for the Stern Review on the Economic of Climate Change, Research Working Paper No. 90, Tyndall Centre for Climate Change, Norwich).

37 GIEC / IPCC, *Climate Change 2007: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability. Working Group II Contribution to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (S. Solomon, D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller, eds), Cambridge Univ. Press, Cambridge and New York, chapter 9.

38 Ceux-ci consistent en l'incorporation du dioxyde de carbone dans le processus de photosynthèse, qui utilise l'énergie solaire afin de combiner l'eau et le dioxyde de carbone pour la production d'hydrates de carbone, l'oxygène étant un produit dérivé de cette transformation (définition adaptée de William R. Cline, *Global Warming and Agriculture. Impact Estimates by Country*, Center for Global Development and the Peterson Institute for International Economics, 2007, at 24).

39 William R. Cline, *Global Warming and Agriculture. Impact Estimates by Country*, Center for Global Development and the Peterson Institute for International Economics, 2007, p. 96.

40 Ibid. Voir aussi, confirmant ce point de vue, David B. Lobell, Marshall B. Burke, Claudia Tebaldi, Michael D. Mastrandrea, Walter P. Falcon, and Rosamond L. Naylor, *Prioritizing Climate Change Adaptation Needs for Food Security in 2030*, Science, 1 February 2008, vol. 319, pp. 607-610 (montrant, sur la base d'une analyse des risques que présente le changement climatique pour 12 régions en situation d'insécurité alimentaire, que l'Asie du Sud et l'Afrique méridionale sont les deux régions qui, sans mesures d'adaptation adéquates, risquent de subir les pertes les plus importantes de récoltes de cultures importantes pour la sécurité alimentaire locale).

croître légèrement avec de faibles hausses de température, et ensuite chuter à nouveau. De plus hautes températures conduiront à des réductions substantielles de la production céréalière mondiale, en particulier si l'effet de fertilisation par le carbone s'avère moins important que prévu initialement, comme le donnent à penser plusieurs études récentes ».⁴¹

Ces constats peuvent paraître sombres. Pourtant, ils pèchent encore par optimisme. Car ils ne prennent pas en compte l'impact de phénomènes météorologiques extrêmes, tels que les inondations ou les sécheresses. Ceux-ci forment la manifestation la plus immédiate d'une condition météorologique en évolution, et nous ne sommes pas équipés pour y faire face en dépit de récents progrès dans notre capacité à prédire avec la précision requise ces phénomènes et les variations liées au climat. En outre, les avertissements des climatologues ne prennent pas en compte les risques liés à la salinisation des eaux dans les zones côtières. Ils n'intègrent pas les risques que représente pour l'agriculture la rareté de l'eau pour l'irrigation. Or la fonte des grands glaciers de l'Himalaya, par exemple, pourrait accroître les risques d'inondations liées aux rivières quittant leurs lits, tout en affectant l'accès à l'eau d'un grand nombre de personnes d'Asie centrale et du Sud : en 2050, plus d'un milliard de personnes pourraient être affectées dans ces régions, et les rendements pourraient chuter de jusqu'à 30 %.⁴²

Pour prendre conscience des impacts du changement climatique, il n'est pas même nécessaire de se projeter dans un avenir lointain. C'est déjà aujourd'hui que ces dérèglements se font jour. Au cours de la seule année 2010, on a vu des inondations au Pakistan, des incendies de forêts en Russie, des canicules au Kazakhstan et en Ukraine, des pluies diluviennes au Canada ou en Afrique de l'Ouest. La menace est réelle ; il s'agit déjà de plus que d'une menace. Certes, dans le court terme, certaines régions peuvent gagner à l'augmentation moyenne des températures : parmi les zones tempérées, la Russie, la Scandinavie, le nord du Canada vont voir leurs rendements

41 *Stern Review Report on the Economics of Climate Change*, by Nicholas Stern, disponible sur www.hm-treasury.gov.uk, et également publié Cambridge Univ. Press, 2007, p. 67.

42 GIEC / IPCC, *Climate Change 2007: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Working Group II Contribution to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, cité ci-dessus, p. 13.

légèrement s'améliorer grâce à la hausse de la température moyenne. Mais à terme, les impacts qu'aura le changement climatique sur la productivité agricole mondiale seront clairement négatifs. Et les plus affectées seront les régions du Sud, qui sont déjà en insécurité alimentaire, où les personnes qui ont faim sont les plus nombreuses et représentent la plus forte proportion de la population.

Il faut en outre rappeler que la productivité agricole, que l'on avait vu croître au rythme de 2,5 à 3 % par an sur les 50 dernières années, augmente dorénavant beaucoup moins vite que par le passé. Dans l'Union européenne, aux États-Unis, dans les régions développées où l'agriculture s'est fortement industrialisée, nous avons atteint un plafond, un maximum de ce que la technologie peut offrir en termes de rendements à l'hectare. Le déclin de la croissance de la productivité agricole signifie que nous sommes dans une impasse. On ne pourra augmenter la production qu'en étendant les surfaces cultivées (mais on ne peut pas les étendre à l'infini, même si il y a encore des terres non cultivées ou qui ont été abandonnées, mises en jachère, dans quelques pays d'Europe centrale et orientale). Il y a aussi des régions du monde où la productivité peut encore se développer de manière importante : alors que la productivité en Asie a augmenté de manière considérable depuis les années 1960, elle est restée relativement faible en Afrique subsaharienne, par manque d'investissements. On estime généralement que la croissance de la production agricole va résulter pour 80 % d'une augmentation des rendements dans ces régions, à faible productivité pour l'instant, un cinquième seulement de cette hausse provenant de l'extension des surfaces cultivées ou développées en pâturages. Mais le phénomène massif, qui apparaît aujourd'hui avec clarté, c'est qu'il existe une limite à ce que nous pouvons obtenir en termes de gains de productivité.

La dégradation des sols s'accélère

Autre menace qui se profile : celle de la dégradation des sols. 40 à 45 % sont en pente, parfois modérée, parfois plus forte. 8 % des sols ont une pente de plus de 30 degrés, ce qui est énorme et conduit à l'érosion par l'écoulement de l'eau de pluie. Ce phénomène d'érosion est accéléré par les pratiques des monocultures, qui exposent le sol entre deux rangées de plantes, et par l'absence de recours à des

plantes de couverture entre deux récoltes, qui expose le sol au vent et à l'écoulement des eaux. D'autre part, on a développé depuis le début du XX^{ème} siècle, dans beaucoup de régions, un recours massif aux engrais chimiques qui ont conduit à nourrir les sols en détruisant la vie qui s'y trouve, anéantissant les micro-organismes, empêchant les sols de respirer de manière à pouvoir se régénérer et digérer les matières organiques qui s'y trouvent déposées. Dans beaucoup de régions des pays développés, la terre ne peut plus produire que grâce à ce dopage permanent qu'elle subit grâce aux engrais chimiques que l'on y met. Beaucoup de sols sont morts, et beaucoup de sols dans les pays en développement sont en train de mourir en raison d'une pratique de monoculture qui ne leur permet pas de se régénérer. Peu de régions du monde sont épargnées par ce phénomène.

L'agriculture suicidaire

Alors que l'agriculture est une victime du changement climatique, elle porte aussi une part importante de responsabilité. Des formes d'agriculture et des modes de consommation non durables accélèrent le réchauffement de la planète, et tiennent une place significative dans la hausse de 70 % des émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine à laquelle on a assisté entre 1970 et 2004.⁴³ Les augmentations du gaz carbonique et de la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère⁴⁴ sont attribuables principalement à l'usage de carburants fossiles, à la déforestation et à des pratiques agricoles non soutenables.⁴⁵ Ainsi, une part considérable d'émissions de gaz à effet de serre vient de la manière dont nous produisons et consommons la nourriture aujourd'hui. En tenant

43 GIEC / IPCC, *Climate Change 2007 : Synthesis Report, Summary for Policymakers, An assessment of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC Synthesis Report 2007), disponible sur http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf.

44 Le dioxyde de carbone (CO₂) est le gaz à effet de serre d'origine humaine le plus important, avec le méthane (CH₄), l'oxyde nitrique (N₂O) et d'autres (ibid.). Le méthane (CH₄) et l'oxyde nitrique (N₂O) représentent respectivement 14,3 et 7,2 % du total des émissions de gaz à effet de serre, et ce sont des gaz particulièrement puissants dans leur capacité à empêcher les rayons infra-rouges à quitter l'atmosphère : le méthane capture 21 fois plus de rayons que le dioxyde de carbone, et l'oxyde nitrique 260 fois davantage (Alexander Kasterine et David Vanzetti, *The Effectiveness, Efficiency and Equity of Market-based and Voluntary Measures to Mitigate Greenhouse Gas Emissions from the Agri-food Sector*, Trade and Environment Review 2009/2010, UNCTAD, 2010, pp. 87-111).

45 GIEC / IPCC Synthesis Report 2007; GIEC / IPCC, Fourth Assessment Report, Working Group III, Chapter 1, 2007.

compte uniquement des émissions liées au travail sur les champs, l'agriculture moderne est responsable de 14 % des émissions de gaz à effet de serre : les engrais représentant 38 % de ce total, l'élevage 31 %. Les changements d'affectation des sols, y compris la déforestation liée à l'extension de l'agriculture, est responsable de 19 % supplémentaires. Les forêts, qui jouent un rôle essentiel dans la capture du carbone – elles stockent près de la moitié du carbone terrestre⁴⁶ –, sont aujourd'hui détruites à large échelle. Au total, si l'on tient compte de la déforestation due à l'extension des pâturages et des cultures, l'agriculture cause 33 % des émissions d'origine humaine.

Des modes de consommation non soutenables dans les pays riches sont, en partie, responsables de cette situation. La nourriture que nous consommons détermine notre manière de produire. La croissance de la production de viande issue de l'élevage industriel, qui répond à une demande manifeste, entraîne d'importantes externalités négatives qui ne sont pas prises en considération. En 2006, la FAO a publié une étude intitulée « *L'ombre de l'élevage sur la planète* ». Cette étude note que l'élevage est responsable de 18 % d'émissions de gaz à effet de serre, ce qui représente le double de la part du transport. Ensemble, les pâturages et la production de céréales destinées au fourrage et à l'alimentation animale occupent 70 % de la terre arable de la planète, ou 30 % de la surface émergée. Les pâturages à eux seuls représentent 3 433 millions d'hectares, ce qui équivaut à 26 % de la surface terrestre si l'on exclut les glaces, et leur rapide extension est une des causes majeures de la déforestation, notamment dans la région de l'Amazonie. La surface vouée à la culture destinée à l'alimentation animale est de 471 millions d'hectares, représentant 33 % de la surface arable totale, et est en forte extension. De larges territoires de terre arable sont aujourd'hui destinés à la culture du maïs ou du soja pour l'alimentation animale, avec des impacts sévères sur les forêts tropicales de pays comme le Brésil ; environ 70 % de la déforestation de l'Amazonie résulte de la conversion de forêts en pâtures, le reste étant pour l'essentiel destiné à la culture de plantes fourragères.

46 Sur la contribution d'une meilleure gestion des ressources forestières à l'atténuation du changement climatique, voir GIEC / IPCC, Fourth Assessment Report, Working Group III, chap. 8, 2007 (évoquant les mesures d'atténuation pouvant être prises dans le domaine agricole).

Ceci ne constitue pas la meilleure utilisation de nos ressources naturelles.⁴⁷ Au début de 2009, le Programme des Nations Unies pour l'environnement a publié un rapport sur « *Le rôle de l'environnement dans la prévention de crises alimentaires à venir* ». Il note qu'en réduisant la consommation de viande dans les pays riches⁴⁸ et en stabilisant la consommation annuelle per capita en 2050 à 37,4 kg – ce qui est le niveau de 2000 –, 400 millions de tonnes de céréales seraient rendues disponibles annuellement pour la consommation humaine. Ceci est suffisant pour couvrir les besoins en calories de 1,2 milliards d'êtres humains. Dans un scénario à politiques inchangées, d'ici 2050, 1 573 millions de tonnes de céréales iront vers d'autres destinations que l'alimentation humaine, dont au moins 1 450 millions vers l'alimentation animale : ceci suffirait à nourrir 4,35 milliards de personnes. Si l'on prend en compte la valeur énergétique de la viande qui serait produite dans un tel scénario, la perte de calories résultant de la diversion de céréales pour l'alimentation des animaux plutôt que pour celle des hommes représente les besoins caloriques annuels de 3,5 milliards de personnes.

Naturellement, ce tableau est complexe, et d'autres facteurs encore doivent être pris en compte. Les animaux issus de l'élevage industriel dans les pays riches consomment plus de 5 calories végétales « utiles » (en particulier de céréales) pour chaque calorie de viande ou de lait produit. En Inde, ce montant est de 1,5 calories. Au Kenya, où le bétail n'est pas nourri par des céréales mais vit de l'herbe ou de déchets agricoles impropres à la consommation par l'homme, le bétail produit plus de calories « utiles » qu'il n'en consomme. En outre, l'élevage est une activité qui n'exige ni des connaissances étendues ni la propriété de la terre, et environ 840 millions de personnes, près d'un tiers des pauvres dans les zones rurales, en dépendent à un titre ou à un autre. Ce sur quoi, en revanche, il

47 Lester R. Brown et H. Kane, *Full house: Reassessing the earth's population carrying capacity* New York, W.W. Norton, 1994 (proposant de décourager l'extension, à l'avenir, de l'élevage de bétail, notamment sur la base de considérations environnementales).

48 Dans ce que l'IFPRI appelle la « prochaine révolution alimentaire », la consommation de viande devrait continuer de croître à l'échelle mondiale, en raison de l'urbanisation et de l'augmentation des revenus dans les pays en développement : voir C. Delgado, M. Rosegrant, H. Steinfeld, S. Ehui, et C. Courbois, *Livestock to 2020: the next food revolution*, IFPRI – FAO – International Livestock Research Institute, mai 1999. Cependant, ce sont les habitudes de consommation dans les pays riches, et non la diversification des régimes alimentaires dans les pays pauvres, qui doivent être remis en cause. Selon l'IFPRI, en moyenne, un habitant d'un pays en développement devrait consommer moins de la moitié des céréales et à peine plus d'un tiers de la viande prises par un habitant des pays industrialisés.

convient de mettre l'accent, c'est le fait que l'on ne peut définir des objectifs quantitatifs en matière de production alimentaire, comme le besoin d'augmenter la production de viande de près de 200 millions de tonnes afin d'aboutir à un total de 470 millions de tonnes en 2050⁴⁹, sans s'interroger sur le côté « demande » de l'équation, en particulier à un moment où les épidémiologistes nous avertissent sur les risques de santé publique que font courir des régimes alimentaires trop riches en protéines animales.⁵⁰

Mais l'agriculture est en train de créer les conditions de sa propre perte : la voie qu'elle a empruntée, dans beaucoup de régions du monde, est tout simplement suicidaire.

L'agriculture dépend de plus en plus des énergies fossiles, gaz et pétrole, et nos chaînes alimentaires commencent dans les champs pétroliers du Moyen-Orient et dans les champs gaziers de la Russie. Une des raisons pour laquelle cette dépendance très forte s'est installée tient à l'utilisation du processus Haber-Bosch, qui permet de capter l'azote de l'atmosphère de manière à ce qu'on puisse en produire de l'engrais chimique, par un processus exigeant de fortes quantités d'énergie sous forme de gaz⁵¹.

En outre, la dépendance de l'agriculture envers les énergies fossiles ne tient pas seulement à son utilisation massive des engrais chimiques. Considérons ce tableau établi à partir d'un article publié en 1974, après une grande phase d'industrialisation agricole aux États-Unis. Les auteurs, Steinhardt et Steinhardt, tentent d'y analyser comment l'agriculture était devenue plus fortement consommatrice d'énergie entre 1940 et 1970. Au niveau de l'exploitation agricole déjà,

49 *Global Agriculture Towards 2050*, papier de discussion préparé pour le Forum d'experts de haut niveau de la FAO réuni à Rome les 12 et 13 octobre 2009, 23 septembre 2009.

50 Voir notamment W. Zheng, T.A. Sellers, T.J. Doyle, L.H. Kushi, J.D. Potter et A.R. Folsom, *Retinol, antioxidant vitamins, cancers of the upper digestive tract in a prospective cohort study of postmenopausal women*, *American Journal of Epidemiology*, vol. 142, n° 9 (1995), pp. 955-960 ; World Cancer Research Fund / American Institute for Cancer Research, *Food, nutrition and the prevention of cancer : a global perspective*, Washington, D.C., 1997 ; WHO, *World Cancer Report*, Geneva, WHO / International Agency for Research on Cancer, 2003, pp. 62-67. Ces études identifient l'impact sur le développement de certains cancers de régimes alimentaires comprenant des graisses animales en quantités importantes, des viandes rouges cuites, et un faible apport de légumes et de fruits. Voir aussi Tim Lang et Michael Heasman, *Food Wars. The Global Battle for Mouths, Minds and Markets*, Earthscan, London, 2004, nouvelle impression 2007, chap. 2.

51 Fritz Haber, qui a mis au point les premières armes chimiques – le fameux « gaz moutarde » utilisé sur les champs de bataille de la Première Guerre mondiale – a reçu le prix Nobel de chimie en 1918, pour ses travaux sur la synthèse de l'ammoniac, qui a permis de développer à la fois les engrais azotés et des explosifs militaires. « *Un savant, disait-il, appartient au monde en temps de paix et à son pays en temps de guerre* ». D'origine juive, il fuit l'Allemagne nazie en 1933 et meurt en 1938 en Suisse, sur le chemin de la Palestine qu'il s'appropriait à rejoindre.

la dépendance sur les énergies, notamment fossiles, a augmenté énormément. Le recours aux engrais de synthèse joue un rôle important dans cette évolution, mais il n'est pas le seul en cause. Le carburant, par exemple, a vu tripler sa consommation par hectare de surface cultivée. Mais on a aussi utilisé beaucoup plus d'électricité, et l'agriculture s'est mécanisée, renforçant cette dépendance énergétique. L'irrigation elle-même repose sur des dispositifs qui réclament de l'énergie. Au total la consommation énergétique par tonne produite a crû de manière à pratiquement quadrupler sur cette période de trente ans.

Consommation d'énergie dans le système alimentaire US	1940	1970
Fuel	70	232
Electricité	0,7	63,8
Engrais	12,4	94
Mécanisation	21,8	99,3
Irrigation	18	35
TOTAL exploitation agricole	124,5	526,1
Transformation	147,7	314
Emballage	60,5	207
Transport	77,6	320,9
Chaîne du froid et cuisine	275,2	804
TOTAL Système alimentaire	685,5	2 172

Source : John S. Steinhart & Carol E. Steinhart, *Energy use in the US food system*, Science, vol. 184 (1974), pp. 307-316

Et de plus, le système agricole et alimentaire utilise l'énergie à d'autres maillons de la chaîne : pris ensemble, la transformation des denrées alimentaires, l'emballage, le transport, à la fois des intrants vers le champ et des récoltes vers les lieux où elles sont transformées et distribuées, ainsi que la préservation de la chaîne de froid notamment, exigent une consommation d'énergie qui représente trois fois celle de l'exploitation agricole elle-même, donc 75 % de celle que consomme le système alimentaire. Sur trente ans, pendant cette période de forte modernisation de l'agriculture qui va de 1940 à 1970, les États-Unis ont multiplié par 3,5 le coût énergétique de la production de la calorie de nourriture produite.

Certains calculs sont encore plus inquiétants. Dans son livre *Nourrir l'Humanité*, Bruno Parmentier cite des chiffres du département de l'agriculture des États-Unis qui montrent qu'en 1940 on produisait 2,3 calories d'aliments avec 1 calorie d'énergie fossile, alors qu'en 2000 l'on produisait 1 seule calorie d'aliment avec 10 calories d'énergie fossile. Les agriculteurs nord américains ont donc multiplié par 20 leur dépendance vis-à-vis des énergies fossiles dans l'agriculture. Cessons, donc, de nous leurrer. Notre sécurité alimentaire n'existe pas. Plus exactement, cette sécurité alimentaire n'a été conquise qu'au prix d'une insécurité énergétique remarquable, renforçant une dépendance telle qu'au-delà même de la question de la durabilité, ses implications géopolitiques ne peuvent pas être ignorées.

Une pression accrue sur l'accès à la terre, les forêts et l'eau

La situation que j'ai décrite, les grandes évolutions auxquelles l'on assiste, accentuent la pression sur les ressources naturelles, et paraissent redonner une actualité à une question que l'on croyait définitivement enterrée : la question malthusienne de savoir si l'on pourra nourrir la planète. La première conséquence qui en découle, est une pression accrue sur les terres arables. On a assisté en quelques années, c'est notable depuis 2005-2006, à une spéculation accrue sur les terres et l'eau douce, au départ du constat qu'elles vont représenter à l'avenir des enjeux stratégiques de première importance et que la sécurité alimentaire de régions entières va dépendre de leur capacité d'accès aux ressources avec lesquelles produire.

Pourquoi cette pression sur les terres aujourd'hui, qui conduit à ce que le prix de la terre a augmenté, en particulier dans de nombreuses régions du Sud ? Ce phénomène est lié à une série de facteurs. D'abord, la quantité de terres disponibles est de plus en plus réduite compte tenu notamment de la croissance démographique, avec cette conséquence que dans beaucoup de pays en développement, les parcelles cultivées sont de plus en plus petites. En Inde, en 1960, chaque famille paysanne disposait en moyenne de 2,5 hectares de terre, aujourd'hui elles en sont à 1,2. Et cette évolution n'est pas propre à l'Inde, elle se repère partout ; les parcelles sont plus petites

parce que les générations se la divisent et que, malgré l'exode rural massif auquel nous avons assisté, la terre cultivable n'a pas pu s'étendre au même rythme qu'a crû la population rurale.

Deuxièmement, la poussée vers la production d'agro-carburants, éthanol ou biodiesel, conduit à utiliser des terres pour produire des plantes servant notamment aux besoins des transports. Le phénomène de l'accaparement de terres à l'échelle mondiale et les pressions qui s'exercent dans beaucoup de pays en développement est en grande partie attribuable à nos politiques qui favorisent, sous prétexte de développer les énergies renouvelables, la production et la consommation d'agro-carburants. Dans une étude non publiée de la Banque mondiale – qu'elle a présentée oralement à sa conférence annuelle en avril 2010 à Washington –, ont été examinés 389 projets d'investissements en agriculture dans 80 pays en développement. On y constate que 37 % de ces projets concernent l'alimentation, donc la sécurité alimentaire, tandis que 35 % autres sont destinés à la production d'agro-énergie, notamment à partir du maïs et de la canne à sucre pour faire de l'éthanol, ou du jatropha⁵² pour faire du biodiesel. Cela représente une source de plus en plus importante de pression sur les terres, réduisant la surface disponible pour l'agriculture vivrière et pour la production alimentaire.

Une troisième source de pression sur les terres vient de certaines mesures destinées à encourager la lutte contre le changement climatique. L'article 12 du protocole de Kyoto de 1997⁵³ prévoit de récompenser « les mécanismes de développement propre » : il s'agit, pour les pays industrialisés (repris à l'Annexe I du Protocole de Kyoto), de compenser leurs émissions de gaz à effet de serre par le financement de projets durables, économes, ne produisant pas de gaz à effet de serre dans les pays en développement. En pratique, il s'agit de planter des forêts afin qu'elles puissent capter le carbone, qu'elles deviennent des puits de carbone.

Dans beaucoup de régions des pays en développement, on a vu des investisseurs, attirés par le nouveau marché des droits de polluer, là

52 *Jatropha curcas* (ou noix des Barbades) : les graines de cet arbuste originaire du Brésil permettent de faire de l'huile transformable en diester, à raison de 2 000 litres de diester par hectare -bien davantage que le colza ou le soja.

53 Le protocole de Kyoto est un traité international visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Signé en 1997, il est entré en vigueur en 2005 ; en 2010 il a été ratifié par 183 pays (mais pas par les États-Unis).

où s'échangent les crédits d'émission de gaz à effet de serre, acheter de larges surfaces afin de planter des forêts pouvant être certifiées. Parfois en oubliant qu'il y a sur ces terres, qui leur ont été cédées par les gouvernements trop heureux de l'aubaine, des populations qui en dépendaient pour leur subsistance, qui venaient là faire paître leurs troupeaux, ou qui y cultivaient des récoltes nécessaires à leur subsistance. Et parfois les investisseurs ont découvert qu'ils avaient acheté des surfaces pour y planter des forêts sans avoir été informés de ce que des populations y habitaient, celles-ci étant tout simplement expulsées.

Les mécanismes de fonctionnement propre, qui présentent beaucoup de dysfonctionnements par ailleurs, récompensaient les plantations de forêts. A l'époque où le protocole de Kyoto a été négocié, on estimait en effet qu'il était trop compliqué d'encourager l'évitement de la déforestation, et donc on a voulu donner un incitant à planter des forêts permettant de stocker le carbone. Pour remédier à cette lacune du protocole de Kyoto, un autre mécanisme a été introduit, dit REDD⁵⁴, où ce que l'on récompense ce n'est pas le fait de planter des forêts, mais celui de ne pas les détruire, donc de les préserver.

La conséquence cependant, c'est que des forêts dont dépendaient auparavant notamment des populations indigènes pour la cueillette, la chasse et la pêche, sont devenues protégées, donc en pratique inaccessibles pour ces populations qui n'ont pas d'autre moyen de subsistance. En Inde par exemple, des tribus⁵⁵ sont aujourd'hui expulsées littéralement des forêts dont depuis des générations elles dépendaient, sans autre possibilité de subsistance. Sans surprise, elles rejoignent les bidonvilles des villes, sans perspective pour leur avenir.

Enfin il faut ajouter que dans beaucoup de pays on protège certaines zones qui deviennent des réserves naturelles, et que par ailleurs se développent des projets d'infrastructures, les villes s'étendant de manière telle que l'on perd chaque année plusieurs millions d'hectares de terres cultivables qui servent à des projets de nature industrielle. Certaines estimations permettent de considérer que chaque année, environ 30 millions d'hectares de terres cultivables

54 REDD : Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des Forêts).

55 En Inde, on ne parle pas de peuples indigènes, mais de tribus enregistrées (« scheduled tribes »).

sont perdues en raison de constructions industrielles, du développement d'infrastructures, ou de l'extension des zones urbaines.

Voilà différentes sources de pressions qui aboutissent au fait que les paysans, les petits éleveurs, qui dépendent des terres pour leur subsistance, voient leurs prix monter. Ils ont des parcelles trop petites mais ils sont trop pauvres pour les agrandir ; ils sont de plus en plus victimes de cette spéculation sur la terre arable qui ne bénéficie véritablement qu'à ceux qui ont accès au capital et qui ont les moyens de faire les investissements nécessaires pour leur permettre de conserver leurs possessions.

La titrisation des terres, une fausse solution

Ce problème est d'autant plus préoccupant que dans beaucoup de pays en développement, à la différence de ce qui existe dans nos régions, les usagers de la terre n'ont pas de protection juridique suffisante. Beaucoup de paysans cultivent une surface qui n'est pas formellement la leur. En Afrique notamment, la terre dans les zones rurales est souvent considérée comme propriété domaniale de l'État. Les familles qui en ont l'usage n'ont pas de titre de propriété même si souvent elles exploitent le même lopin depuis des générations -et elles entendent que leurs enfants puissent continuer de le cultiver. N'ayant pas de titre de propriété, elles risquent à tout moment d'être expulsées, sans possibilité de recours, d'obtenir des compensations, des dédommagements pour la perte qu'elles subissent.

Que faire par rapport à cette situation ? Au cours des années 1980, et encore dans les années 1990, la solution qui a été privilégiée a consisté dans les programmes de titrisation des terres : on permettait aux usagers de faire enregistrer leur propriété de manière à ce que celle-ci puisse devenir négociable sur le marché, qu'elle puisse être mise en gage, qu'elle puisse servir à bâtir un petit capital permettant de faire les investissements et peu à peu de quitter une agriculture de subsistance pour aller vers une agriculture plus commerciale et plus fortement capitalisée.

C'est un pari qui a été encouragé ces dernières années par les travaux de l'économiste péruvien Hernando de Soto, auteur d'un livre très connu, « *Le mystère du capital* »⁵⁶, qui est un plaidoyer en faveur de la

56 Hernando de Soto (traduction de Michel Le Séac'h), *Le Mystère du capital : Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, Flammarion, Paris, 2005

clarification des droits de propriété comme outil de développement. L'idée, c'est qu'il y a dans les pays en développement un immense capital dormant, non rentabilisé, lié au fait qu'il n'y a pas de clarté sur les droits de propriété : de Soto estimait que sur l'ensemble des pays en développement, il y avait au début des années 1980 9,3 milliards de dollars US de capital « dormant ». Cela signifie que ce que les gens possèdent, cela même dont ils ont l'usage, pourrait être utilisé à des fins commerciales pour aller vers la mise en circulation de ce capital invisible dans une économie capitaliste.

Il y a une grande part de vérité dans le pari d'Hernando de Soto. Clarifier les droits de propriété, c'est d'abord encourager les investissements dans la terre, notamment pour y planter des arbres. La titrisation, c'est également une manière de permettre au paysan de mettre en gage sa terre de manière à avoir un meilleur accès au crédit, d'encourager une gestion plus durable du sol et de l'eau (comme c'est à soi, on prend garde à ne pas épuiser ce capital par des pratiques agricoles non durables). Et enfin, c'était en tous cas le pari, ce serait favoriser une utilisation plus efficace de la terre (car celles et ceux qui ne l'utilisent pas de manière satisfaisante seraient incités à la céder à des producteurs pouvant en faire un usage plus productif).

La thèse qui a été derrière cette politique, encouragée notamment par la banque mondiale, consistait donc à développer des marchés de droits de propriété et à traiter la terre comme une marchandise. Il s'agit d'une évolution que dénonce Karl Polanyi dans son ouvrage magistral « *La grande transformation* », datant de 1944⁵⁷, qui décrit l'émergence de l'économie capitaliste, en disant que la terre n'a pas toujours été soumise aux lois de l'offre et de la demande, n'a pas toujours été une marchandise, mais qu'après le travail, après la monnaie, elle fait à son tour l'objet d'échanges marchands. Or, ce processus de marchandisation de la terre, et donc de progression des mécanismes de gestion capitaliste, c'est ce à quoi on a assisté au cours des années 1980-90 dans beaucoup de pays en développement.

Le pari d'Hernando de Soto, c'était que la terre devienne un capital, pour que ce capital puisse être fructifié en favorisant un meilleur accès au crédit et que, grâce à cela, le paysan puisse faire les investissements lui permettant d'augmenter ses revenus. Le problème, c'est

57 Karl Polanyi, *La grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*, trad. fr. Catherine Malamoud et Maurice Angeno, préface de Louis Dumont, Gallimard, Paris, 1983.

qu'à chacun des maillons de cette chaîne, on trouve à la fois beaucoup d'obstacles et beaucoup d'optimisme. Trop souvent, ce à quoi l'on a assisté, c'est que la transformation de la terre en capital a conduit le paysan tantôt à la mettre en gage, et s'étant endetté, il soit obligé de la céder à ses créanciers. Ou bien encore, les prix ayant grimpé, le paysan a pu être tenté par une sorte d'effet d'aubaine : pour l'équivalent de trois ou quatre années de récoltes, il a vendu sa terre, mais il n'a pas ensuite véritablement pu faire des investissements productifs avec ce petit capital, et il n'a pu trouver un emploi permettant de nourrir sa famille – laquelle au bout du compte s'est trouvée dans une situation plus précaire encore qu'au départ, sans ce filet de sécurité que constitue l'accès à la terre. Dans plusieurs pays comme le Mexique, le Guatemala et le Chili, les programmes de titrisation ont surtout bénéficié aux élites locales, débouchant sur une re-concentration agraire et sur le développement par ces élites, sur les terres rachetées aux paysans, d'une agriculture tournée vers l'exportation⁵⁸. La titrisation, la marchandisation de la terre, a donc parfois accrue la pauvreté en zones rurales alors qu'elle était sensée au contraire sortir les agriculteurs de leur économie de subsistance.

En outre, l'idée sur laquelle ces programmes de titrisation était fondée, idée selon laquelle la terre devenue marchandise irait forcément vers celui qui pourrait en faire l'usage le plus productif, s'est avérée parfois erronée : en fait, n'achète pas la terre celui qui peut en faire le meilleur usage, mais celui qui dispose du capital requis et dont le pouvoir d'achat supérieur (y compris par l'accès au crédit) lui permet de remporter l'enchère. On a vu parfois la terre être acquise à des fins purement spéculatives, non pas pour la faire produire mais pour bénéficier d'une augmentation de son prix que l'on anticipe, et qui effectivement a été spectaculaire depuis quelques années. Il n'est donc pas vrai que le fait de traiter la terre comme une marchandise conduise nécessairement à ce qu'elle soit utilisée de la manière la plus efficiente possible. Ces programmes de titrisation qui ont été développés n'ont donc pas toujours été

58 Sur le Mexique, voir William Assies, *Land Tenure and Tenure Regimes in Mexico*, *Journal of Agrarian Change* 8:1, 55 (2008) ; sur le Guatemala, voir Susana Gauster and Ryan Isakson, *Eliminating Market Distortions, Perpetuating Rural Inequality: an Evaluation of Market-Assisted Land Reform in Guatemala*, *Third World Quarterly*, vol. 28, Issue 8 (December 2007), pp. 1519-1536 ; ainsi que Michael R. Carter, Bradford L. Barham and D. Mesbah, *Agro-Export Booms and the Rural Poor in Chile, Paraguay and Guatemala*, *Latin American Research Review*, vol. 31, No. 1 (1996), pp. 33-65 ; sur le Chili, voir Lovell S. Jarvis, *The unraveling of Chile's Agrarian Reform, 1973-1986*, in W. Thiesenhusen (ed), *Searching for Agrarian Reform in Latin America*, Boston, Unwin Hyman, 1989, pp. 240-275.

couronnés de succès. Ils ont d'autre part été largement capturés par les élites, les mieux à même de comprendre ces possibilités d'enregistrement, et on a vu par exemple des grands propriétaires en profiter de manière à rendre plus facile l'expulsion des paysans qui y travaillaient.

Dans beaucoup de cas, les programmes de titrisation ont amplifié les inégalités existantes au lieu de les réduire, profitant aux plus puissants et ne bénéficiant pas, notamment, aux plus petits paysans n'ayant pas les moyens de faire enregistrer leurs terrains, par exemple parce que l'on imposait des coûts d'enregistrement qui étaient inabordables pour eux, ou parce que, étant illettrés, ils n'avaient pas accès aux procédures permettant de mesurer leurs parcelles. On a également constaté que très souvent, une fois que la terre était enregistrée, les hommes étaient tentés de la vendre, de la céder, quitte à devenir travailleurs agricoles sur des grandes plantations alors que les femmes, qui très souvent travaillaient elles aussi dans les champs, étaient dans l'impossibilité de choisir ce qu'on allait faire de cette somme dégagée par la vente et perdaient le pouvoir de décision au sein du ménage.

Plus inquiétant encore, ces programmes de titrisation visaient à imposer, dans beaucoup de pays en développement, une conception très occidentale et, si l'on veut, « civiliste », de ce qu'est que la propriété, entendue comme le droit d'user et de céder sa propriété. Ce n'est pas du tout ce qui domine dans les pays en voie de développement où la terre est très souvent l'objet d'usages collectifs, où elle est cultivée par les uns six mois par an et est ensuite utilisée par d'autres pour faire paître le bétail sur ce qui reste des récoltes, où elle est un lieu de passage pour les pasteurs, les éleveurs nomades, les pêcheurs qui désirent se rendre sur leurs territoires de pêche. Dans ces pays en développement, la terre fait l'objet de nombreux usages communaux qui ne sont pas véritablement intégrables par cette perspective très privatiste qui est celle de l'approche civiliste classique.

Ce mouvement de privatisation des terres a été particulièrement dommageable pour les populations qui en dépendent comme bien commun, comme ressource collective, parfois vitale, à leur subsistance. C'est naturellement le cas pour les éleveurs nomades,

c'est le cas aussi pour beaucoup de peuples autochtones. C'est la raison pour laquelle il faut opérer une distinction claire entre le renforcement de la sécurité juridique des usagers de la terre, lesquels doivent être protégés de l'expropriation y compris lorsqu'ils ne disposent pas d'un titre formel de propriété, d'une part ; et la titrisation, de l'autre, qui n'est qu'un moyen d'assurer cette sécurité, mais qui n'est pas nécessairement le plus approprié. La sécurisation des droits sur la terre est naturellement très importante : il faut protéger juridiquement les petits paysans, les éleveurs nomades, les pêcheurs ou les populations indigènes de l'impact que peut avoir pour eux la pression accrue à laquelle on assiste aujourd'hui. Mais il ne faut pas nécessairement passer par la titrisation, c'est-à-dire par la définition de la terre comme droit de propriété avec la création d'un marché de ces droits. Sécuriser la terre, cela peut vouloir dire codifier les usages coutumiers. C'est d'ailleurs la meilleure manière de garantir les usages collectifs dont elle fait l'objet dans beaucoup de régions des pays en développement, et c'est la meilleure manière de protéger les personnes qui, bien qu'elles en dépendent, ne sont pas au sens ou nous l'entendons, maîtres d'une portion de terre, mais plutôt se déplacent d'un endroit à l'autre dans une relation plus ou moins harmonieuse avec l'agriculture sédentarisée.

Les nécessaires réformes agraires

Il faut également se rendre compte que pour beaucoup de petits agriculteurs des pays en développement, cette insécurité se combine à une fragmentation des terrains qui rend l'agriculture paysanne non viable. Les parcelles sont devenues plus petites en moyenne ces dernières années, elles sont parfois trop exiguës pour être véritablement viables. C'est la raison pour laquelle, au cours des années 2000, des voix se sont fait entendre pour promouvoir un programme de réforme agraire. Une Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural s'est réunie sur cette question à Porto Alegre au Brésil en mars 2006. Cette conférence a débouché sur une série de recommandations aux États de mettre en œuvre des programmes de réforme agraire en définissant les étapes à suivre pour ce faire.

Ces promesses ont été suivies de quelques réalisations, en Amérique latine et en Asie notamment, mais la mise en œuvre des recomman-

dations de Porto Alegre a dans l'ensemble été plutôt décevante. A l'inverse, on assiste depuis quelques années à une contre réforme agraire à l'échelle mondiale, une re-concentration liée à ce que la terre est devenue un objet de spéculation entre les mains des grands propriétaires et de plus en plus de fonds d'investissements privés, comme d'ailleurs parfois de gouvernements ou de fonds souverains, c'est-à-dire financés par des fonds publics.

Ceci doit nous inquiéter. La réforme agraire a montré qu'elle était capable de faire reculer la pauvreté rurale dans des proportions significatives. Une distribution plus équitable de la terre permet de lutter contre la pauvreté rurale mieux que n'importe quel type de politique publique. En outre, il a été montré, sur la base de comparaisons entre différents pays ayant pratiqué différentes politiques d'accès à la terre, que ceux qui avaient assurés une répartition plus équitable sont ceux ayant connu la croissance économique la meilleure. La Corée du sud, Taiwan, la Chine, sont ainsi des pays qui ont une répartition de la terre relativement équitable, calculée en termes de « coefficient de Gini⁵⁹ », qui est la mesure de l'inégalité, et ce sont des pays qui ont réussi un développement économique tout à fait spectaculaire. A l'opposé, ceux où la terre reste concentrée entre les mains d'une petite élite propriétaire sont des lieux où la croissance n'a pas toujours été aussi bonne, même si il y a des exceptions, le Brésil en faisant partie.

La réforme agraire est non seulement un moyen de réduire la pauvreté et de stimuler la croissance économique, c'est aussi un moyen de garantir les populations rurales contre les chocs économiques que peuvent représenter l'évolution des prix des denrées alimentaires. Lorsqu'un ménage produit une part importante de ce qu'il consomme, lorsqu'un village cultive l'essentiel de ce dont la communauté a besoin pour s'alimenter, l'augmentation brutale des cours mondiaux n'aura pas les mêmes impacts en termes de faim et de malnutrition que si ces communautés étaient entièrement dépendantes des marchés pour s'alimenter et ne produisaient pas pour elles-mêmes. Et par conséquent, dans beaucoup de pays en développement où il n'y a pas de filet de sécurité sociale, où il n'y

59 Le coefficient de Gini est une mesure du degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société donnée, développée par le statisticien italien Corrado Gini. Il varie de 0 à 1 : 0 signifie l'égalité parfaite (tout le monde a le même revenu) et 1 signifie l'inégalité totale (une personne a tout le revenu, les autres n'ont rien).

a pas de soutien aux populations pauvres qui ne peuvent pas faire face à la hausse des prix alimentaires, le fait de pouvoir produire soi-même est une sorte de filet de protection. Plusieurs études ont montré que l'accès plus équitable à la terre avait un effet considérable sur l'élimination de la malnutrition et la protection contre la disette, voir la famine⁶⁰.

Une répartition équitable de la terre, cela signifie également le développement des exploitations familiales, d'unités relativement petites qui sont capables de faire une utilisation très efficace des ressources et qui peuvent être plus productives à l'hectare que les grandes structures agro-industrielles que l'on a vu se développer.

La frénésie mondiale d'accapement des terres

Il faut également évoquer l'accapement de terres. Nous avons assisté récemment dans certains pays à une politique consistant à acheter des surfaces arables dans les pays en développement. La Chine est un grand acheteur de terres, dans plusieurs pays d'Afrique, au Laos, aux Philippines, en Russie, de plus en plus en Inde. Cette évolution est notable, et pourtant ceci ne concerne que les achats par les gouvernements, la face la plus visible de l'iceberg, mais pas la face la plus importante. Car ces investissements à large échelle sont surtout attribuables à l'action de fonds d'investissements, d'acheteurs privés, qui spéculent sur la hausse des prix et qui ont parfois des projets agro-industriels, mais pas toujours, mais qui savent que la terre devient un enjeu stratégique pour l'avenir. Ils veulent s'assurer contre le risque de marchés internationaux de plus en plus volatiles et imprévisibles.

Le cas de la Chine est exemplaire. C'est un pays qui possède 22 % de la population mondiale sur son territoire mais ne dispose que de 8 % des terres arables. En outre, ses sources aquifères sont en train de s'épuiser très rapidement ; afin d'irriguer les champs, l'on va aujourd'hui capter l'eau à des centaines de mètres de profondeur, à l'aide de pompes qui sont fortement consommatrices de pétrole. Ceci n'est pas viable. L'épuisement des ressources aquifères de la Chine, où la désertification de tout le nord-ouest progresse très rapidement, explique qu'entre 1997 et aujourd'hui sa production de

60 Voir notamment K. Deininger et H. Binswanger, *The evolution of the World Bank's land policy: principles, experiences and future challenges*, The World Bank Research Observer 14(2) (1999), pp. 247-76, ici p. 256.

blé a chuté de 8 % et la production de riz de 4 %. La Chine, qui se glorifiait de son autosuffisance alimentaire, est un pays qui dans quelques années va devenir un grand pays importateur de céréales. Les dirigeants sont conscients de ce qu'ils doivent non seulement avoir accès à des terres pour garantir leur sécurité alimentaire à l'avenir mais aussi à des ressources en eau, puisque leurs propres réserves sont en train de s'épuiser. Les nappes phréatiques fossiles dans lesquelles ils puisent aujourd'hui ne se renouvellent pas avec l'écoulement de l'eau de pluie. C'est donc une véritable impasse que l'agriculture chinoise est en train de devoir affronter.

Cette ruée vers l'or vert et vers l'or bleu, vers les terres arables et vers l'eau douce, est un phénomène important qui ne concerne pas que la Chine mais beaucoup d'autres pays, qui comprennent qu'à l'avenir leur sécurité alimentaire ne peut pas être l'otage de prix de plus en plus volatiles et sans doute en moyenne de plus en plus élevés des matières premières agricoles sur les marchés internationaux. Ils veulent s'assurer contre ce risque.

La conséquence, c'est que dans beaucoup de pays en développement, un grand nombre de très larges projets agro-industriels sont en train de se mettre sur pied avec des transactions concernant d'immenses surfaces arables équivalant, selon les différentes estimations, à 30 à 40 millions d'hectares par an depuis la crise alimentaire de 2007. Les pays qui sont la cible de ces investissements sont notamment le Pakistan, les Philippines, l'Indonésie, le Laos, le Mozambique, le Soudan, le Sénégal, le Mali, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, ou Madagascar. Selon certaines estimations, 75 % des terres concernées par ces transactions à large échelle sont en Afrique sub-saharienne, considérée comme disposant de terres disponibles relativement faciles à irriguer ; les terres qui suscitent le plus de convoitises sont celles situées à proximité de ports ou d'autres voies de communication permettant un acheminement aisé des récoltes, et dans les régions où la main d'œuvre est abondante et bon marché⁶¹. Il est très difficile d'avoir des statistiques fiables pour une raison évidente : ces transactions sont opaques, les gouvernements n'en informent pas leurs opinions, ne présentent pas ces projets à leurs parlements, ne

61 C'est notamment ce qui ressort de l'étude de la Banque mondiale publiée en septembre 2010, *Rising Global Interest in Farmland. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?*, Washington, DC, September 2010.

consultent pas les organisations paysannes ni la société civile alors qu'ils cèdent ces terres à des investisseurs souvent étrangers ; parfois ils monnaient bien ces concessions, mais souvent sans imposer aux investisseurs qu'ils respectent certains cahiers des charges en matière de créations d'emplois locaux, de préservation des écosystèmes et de la qualité des sols ainsi que des ressources en eau, et sans du tout impliquer les populations locales dans les choix d'investissements qui seront faits. C'est un phénomène inquiétant qui a pris récemment des proportions considérables.

Au sein de ce débat, une approche a été adoptée par la Banque mondiale, en concertation avec la FAO, le Fonds international pour le développement agricole et la Cnuccd, la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement. Ces quatre organisations ont récemment proposé sept principes directeurs disciplinant ces achats de terre à large échelle. Ce sont des principes qui constituent pour les investisseurs une sorte de *check list*, leur demandant d'examiner l'impact sur l'emploi, sur l'environnement, ou sur la transparence des transactions. L'idée qui anime la formulation de ces principes est que l'investissement dans la production agricole doit pouvoir être bénéfique pour les communautés locales si les conditions sont réunies, et si un cahier des charges est imposé à l'investisseur.

Moins que les principes eux-mêmes, ce qui est contestable dans cette démarche, c'est le cadre même d'analyse qu'elle propose. Il s'agit d'une approche « micro » qui s'intéresse au projet individuel et qui pose la question de savoir si les conditions sont réunies pour que ce projet présente plus d'avantages que d'inconvénients pour les communautés locales. Dans le jargon des institutions internationales, on recherche des solutions « *win-win-win* » : l'investisseur est gagnant parce qu'il a une source fiable, durable, d'approvisionnement, l'État hôte de l'investissement est gagnant parce qu'on va investir chez lui, ce qui va permettre de développer les infrastructures et de créer de l'emploi, et enfin les communautés locales sont gagnantes parce qu'elles bénéficieront de ces investissements, de ces emplois, de ces technologies et d'un accès aux marchés internationaux que favorisent l'arrivée de ces investisseurs.

Cependant il existe une autre approche à ce débat, qui consiste à se poser la question des coûts d'opportunité : si un gouvernement

a vraiment 1 000 hectares de terres à céder, si vraiment il a de la terre disponible non utilisée, pourquoi ne pas la distribuer aux petits paysans qui n'ont qu'un ou deux hectares pour leur permettre d'augmenter leurs revenus ? Est-ce que ce n'est pas une meilleure manière de favoriser le développement rural et de lutter contre la pauvreté en milieu rural ? Je considère pour ma part que, bien que les efforts qui sont faits pour discipliner ces investissements à large échelle dans l'agriculture soient pleins de bonne volonté et généralement bien intentionnés, ils masquent en fait la réalité du choix qui s'offre aux gouvernements des pays en développement, en l'occurrence le type d'agriculture qu'ils souhaitent promouvoir. Est-ce qu'ils veulent transformer leurs campagnes en une succession de grandes plantations fortement mécanisées, très peu intensives en main d'œuvre, avec très peu d'effets multiplicateurs sur les économies locales, ou bien veulent-ils favoriser un développement rural en créant des emplois permettant de rendre les campagnes plus attractives, plus attrayantes pour les générations à venir, de manière à ralentir l'exode rural massif auquel on a assisté dans les pays en développement au cours de ces dernières années ?

Examinons le tableau ci-après, qui a été fait sur la base d'une étude de 1992 aux États-Unis, mettant en rapport la taille moyenne de l'exploitation agricole de la plus petite (1 acre, soit environ 1,5 hectare) à la plus grande (6 709 acres) et qui examine la production à l'hectare de ces différentes exploitations.

Productivité comparée des différentes tailles d'exploitation aux USA

Source : Recensement agricole US 1992

Taille de l'exploitation (acres)	Production brute moyenne (\$/acre)	Production nette moyenne (\$/acre)
4	7 424	1 400
27	1 050	139
58	552	82
82	396	60
116	322	53
158	299	55
198	269	53
238	274	56
359	270	54
694	249	51
1 364	191	39

Il peut paraître contre-intuitif que les plus petites exploitations familiales soient, de loin, les plus productives. A l'hectare en effet, l'exploitation familiale fait une meilleure utilisation des ressources disponibles pour elle. C'est vrai que les grandes plantations fortement mécanisées, avec les économies d'échelle qu'elles peuvent se permettre, sont plus compétitives. Elles peuvent produire des aliments qui sont moins chers pour le consommateur dans une économie *low cost* dont elles sont les championnes. La raison en est simple : elles sont beaucoup moins intensives en main d'œuvre, elles remplacent l'homme ou la femme par la machine et elles peuvent se permettre de mécaniser très fortement la production puisqu'elles pratiquent des monocultures à très grande échelle. Elles peuvent faire des économies d'échelle considérables étant donné leur effet de taille, donc elles produisent à bas prix. Mais les petites exploitations, intensives en main d'œuvre, dont les coûts sont souvent plus importants par rapport à la tonne qu'elles produisent, font une utilisation plus efficiente des ressources.

Et quand on interroge les paysans sur ce qui paraît être une anomalie pour un esprit rationnel de culture européenne, ils répondent très simplement que les petites exploitations, ayant peu de terres, en font l'usage le meilleur possible, essaient de ne pas laisser d'espace vide. Entre deux rangées de plants de maïs, on va cultiver du jatropha, on va faire circuler des petits animaux dans les champs pour les fertiliser ; en même temps cela fera une source de revenus parce que l'on peut produire du lait avec ces chèvres qui coexistent avec les plantes. Contrairement à un préjugé tenace, y compris à la tête des gouvernements des pays en développement, l'avenir de l'agriculture n'est pas nécessairement dans les grandes plantations industrielles ; il peut être dans les plus petites exploitations qui peuvent être extraordinairement productives à l'hectare.

Organiser une discrimination positive en faveur de l'agriculture familiale

Un deuxième défi associé à cette prise de conscience du changement climatique et de l'épuisement des ressources naturelles est la question de savoir comment, à l'avenir, on va investir dans la question de l'agriculture et quel type de développement agricole on veut. Traditionnellement, dans une école comme l'ESA, on est

amené à s'interroger sur comment utiliser au mieux les ressources pour produire le plus possible. Mais dans la perspective du droit à l'alimentation, la question des externalités joue un rôle extrêmement important et conduit à poser la question du choix d'investissement en des termes qui sont légèrement différents.

Revenons sur cette opposition entre la grande agro-industrie et la petite agriculture plus familiale où cette dernière est plus faible sur le plan de la compétitivité économique. Si on laisse faire le marché, ce sont ces petites unités d'exploitations-là qui vont disparaître -- elles disparaissent, du reste, quotidiennement -- parce que le marché récompense les plus compétitifs et n'oblige pas le prix de la nourriture à intégrer les coûts sociaux et environnementaux qui sont associés à certaines manières de produire. La petite agriculture familiale, qu'on appelle parfois en France l'agriculture paysanne, produit des effets positifs en matière de développement rural, de préservation des écosystèmes, en tous cas si elle est bien conduite ; elle permet de préserver les paysages, ce qui fait partie de la multifonctionnalité de cette activité. Si on ne la soutient pas de manière très affirmative, c'est-à-dire délibérée, ciblée, si c'est au marché, au mécanisme aveugle des prix, que l'on abandonne le soin d'opérer la sélection entre les productions viables et celles qui ne le seront pas, c'est elle qui est condamnée à disparaître.

C'est la raison pour laquelle aujourd'hui c'est ce débat là, entre deux modes de développement agricole, qui doit être posé. Ce débat est parfois entaché par des malentendus. Par exemple, pendant des années on n'a pas suffisamment investi dans l'agriculture parce qu'elle était considérée comme n'étant pas un secteur d'avenir. Donc aujourd'hui on a tendance à penser que tout investissement est bon à prendre puisque pendant trente ou quarante ans, on n'a pas fait grand-chose pour la promouvoir (notamment dans certains pays en développement, où du coup la productivité est demeurée très faible). Mais tous les investissements ne se valent pas. Et s'il y a certainement des manières d'investir dans l'agriculture qui peuvent augmenter les revenus des agriculteurs les plus pauvres et contribuer au développement rural, il y a aussi des manières d'investir qui peuvent accentuer les inégalités et la pauvreté.

Je crois personnellement qu'il faut investir dans l'agriculture, et beaucoup de mon plaidoyer depuis deux ans a consisté à appeler les gouvernements à faire plus d'efforts en sa faveur. Mais j'ai insisté sur le fait que cette agriculture qu'il fallait soutenir était au service des paysans, au service des pauvres, et que ceci voulait dire, par exemple : développer des moyens de stockage ; rebâtir des services de vulgarisation agricole largement démantelés au cours des années 1980 (dans beaucoup de pays d'Afrique il n'y en a pratiquement plus) ; soutenir les coopératives pour permettre aux paysans d'obtenir de meilleurs prix pour les récoltes qu'ils mettent sur le marché et de monter l'échelle de la valeur ajoutée en transformant un peu la matière qu'ils produisent et en l'empaquetant ; mieux informer sur le prix, pour renforcer là encore leur capacité de négociation (il est inouï de penser que beaucoup de paysans dans les pays en développement cèdent leur récolte à l'intermédiaire local sans savoir le prix qu'ils vont pratiquer dans la capitale ou sur les Bourses) ; favoriser l'accès au crédit (dans beaucoup de pays en développement, les banques ont des programmes de micro crédit qui ne sont pas adaptés aux besoins spécifiques et au calendrier du monde paysan).

Il faut, je crois, une discrimination positive en faveur de l'agriculture familiale, parce que c'est la manière la plus efficace de lutter contre la pauvreté.

Favoriser l'agro-écologie

Tandis que le système dominant se trouve à bout de souffle, des alternatives émergent : solutions locales pour un désordre global. Pour sortir de l'impasse actuelle, la priorité consiste à rompre la dépendance actuelle de l'agriculture sur les intrants externes, et à utiliser de manière plus efficace les ressources naturelles. L'agro-écologie, croisement de la science agronomique et de l'écologie, est à la fois une science et une pratique⁶². En tant que science, elle replace la plante dans son environnement plus large – non seulement dans son écosystème, comme le fait l'agriculture écologiquement intensive que Michel Griffon a tant contribué à faire progresser, mais aussi dans son environnement social. En tant que pratique, elle consiste pour le paysan à chercher à imiter la nature dans son champ. Elle mise sur les complémentarités entre différentes plantes et différents animaux.

62 Sur l'agro-écologie, voir généralement Miguel A. Altieri, *Agroecology : The Science of Sustainable Agriculture*, Westview Press, Boulder, Colorado, 2^{ème} éd. 1995; S. Gliessman, *Agroecology : the ecology of sustainable food systems*, CRC Press, Boca Raton, Florida, 2007.

Elle parie sur la capacité d'intégration des écosystèmes. Elle reconnaît la complexité inhérente aux systèmes naturels. Elle récompense l'intelligence et l'inventivité, là où l'agriculture industrielle prétend décomposer la nature en ses éléments et simplifier, quitte à la rendre monotone, la tâche de l'agriculteur. L'agro-écologie conçoit l'agriculture non pas comme un processus qui transforme des intrants (engrais et pesticides) en productions agricoles, mais plutôt comme un cycle, où le déchet qui est produit sert d'intrant, où les animaux et les légumineuses servent à fertiliser les sols, et où même les mauvaises herbes remplissent des fonctions utiles.

Les traductions de l'agro-écologie sont diverses. L'agroforesterie intègre des arbres multifonctionnels dans les systèmes agricoles. En Tanzanie, 350 000 hectares de terres ont été réhabilités dans les provinces occidentales de Shinyanga et Tabora grâce à l'agroforesterie, transformant ce qui était autrefois appelé le « désert de Tanzanie » en une zone agricole riche, conduisant à une augmentation spectaculaire des revenus des petits agriculteurs de la région⁶³. Au Malawi, en 2005, près de 100 000 petits paysans ont bénéficié à un degré ou à un autre de la plantation d'arbres pouvant fertiliser les sols. Là où le maïs a été associé au Malawi à des arbres fixant l'azote, 3,7 tonnes à l'hectare ont pu être produits (sans ces arbres, les rendements étaient de 1,1 tonnes à l'hectare) ; l'adjonction d'une faible quantité d'engrais minéraux pouvant pousser les rendements jusqu'à 5 tonnes à l'hectare. Ce succès a incité le gouvernement à lancer le Programme de sécurité alimentaire par l'agroforesterie (Agroforestry Food Security Programme) en 2007, avec le soutien de Irish Aid, ciblant 42 000 familles de paysans. Ce programme a permis d'augmenter la capacité à produire d'environ 1,3 millions de personnes à ce jour, parmi les plus pauvres au Malawi, avec un engagement financier minimal. Les experts du Centre mondial de l'agroforesterie (World Agroforestry Centre) à Nairobi ont démontré que l'utilisation d'arbres fertilisateurs peut réduire le besoin d'engrais de synthèse de 75 %, tout en doublant ou en triplant les rendements. Des projets semblables sont développés au Mozambique et en Zambie.⁶⁴

63 C. Pye-Smith *A Rural Revival in Tanzania: How agroforestry is helping farmers to restore the woodlands in Shinyanga Region*, ICRAF Trees for Change no. 7. Nairobi: World Agroforestry Centre, 2010, p 15.

64 D.P. Garrity, et al., *Evergreen Agriculture: a robust approach to sustainable food security in Africa*, Food Security 2 (2010):197-214 (at p 200) ; K. Linyunga, et al., *Accelerating agroforestry adoption: A Case of Mozambique*, ICRAF-Agroforestry Project, présentation au congrès de l'IUFRO, 12-15 juillet 2004, Rome.

Mais l'agroforesterie n'est pas la seule technique agro-écologique à avoir été testée à large échelle. Dans les régions arides, la récolte de l'eau de pluie peut représenter une alternative moins coûteuse, moins énergivore, et plus durable que l'irrigation. En Afrique de l'Ouest, la construction de barrages de pierre autour des champs permet de limiter l'écoulement des eaux pendant la saison des pluies, favorisant une humidification des sols, la reconstitution des nappes phréatiques, et la réduction de l'érosion des sols ; la capacité de rétention des sols peut être multipliée par 5 ou 10, la production de biomasse augmenter dans les mêmes proportions, et des petits ruminants peuvent se nourrir de l'herbe qui pousse le long des barrages.⁶⁵ Au Kenya, des chercheurs ont travaillé avec des agriculteurs pour mettre au point la stratégie dite "push-pull" pour contrôler les parasites menaçant les récoltes. Cette stratégie consiste à éloigner les pestes du maïs en plantant du *Desmodium* entre les rangées de maïs, tout en attirant les insectes vers les abords des champs en y plantant des herbes Napier, celles-ci émettant une substance qui permet de piéger les insectes hors du champ. Non seulement ce système permet de protéger les récoltes des attaques d'insectes, mais le *Desmodium* peut en outre servir de fourrage au bétail : ainsi, cette stratégie "push-pull" peut augmenter les rendements de maïs, favoriser la production de lait, et en même temps améliorer la qualité des sols. Elle a déjà été adoptée par plus de 10.000 foyers en Afrique de l'Est, informés par des réunions à l'échelle de la commune, par les émissions de radio, et par des champs écoles paysans (farmer field schools).⁶⁶ Au Japon, des cultivateurs de rizières ont découvert que les canards et les poissons étaient aussi efficaces que les pesticides dans les paddies de riz pour contrôler les insectes, tout en constituant une source supplémentaire de protéines pour leurs familles. Les canards mangent des mauvaises herbes, les insectes et d'autres pestes, réduisant le temps de labeur passé au désherbage, habituellement effectué par les femmes à la main. Les déjections des canards nourrissent les plantes. Le fait même que les canards circulent à travers les rizières crée un mouvement qui favorise la croissance plus rapide

65 A.M. Diop, *Management of Organic Inputs to Increase Food Production in Senegal*, in : N. Uphoff (ed), *Agroecological innovations. Increasing food production with participatory development*, Earthscan, London, 2001, p 252.

66 Z. Khan et al., *Push-pull technology: a conservation agriculture approach for integrated management of insect pests, weeds and soil health in Africa*, *Int. Journal of Agric Sust* 9(1) (2011).

des plantes. Ce système a maintenant été adopté au Bangladesh, en Chine, en Inde, et aux Philippines. Au Bangladesh, l'Institut international de recherche sur le riz fait état de récoltes supérieures de 20 % aux méthodes classiques, et de revenus en augmentation de 80 % pour les cultivateurs de riz, dont les coûts de production se trouvent significativement réduits.⁶⁷

L'agro-écologie est une manière de répondre aux défis de ce siècle. Elle peut répondre, d'abord, au défi de l'offre, c'est-à-dire à la nécessité de faire face à une demande de matières premières agricoles en forte augmentation. L'agriculture pratiquée sur des petites parcelles et ayant un faible recours aux intrants externes, s'appuyant sur la polyculture plutôt que sur les monocultures, et utilisant des biopesticides et des engrais organiques plutôt que des produits de synthèse pour lutter contre les espèces invasives ou pour fertiliser les sols, peut en fait être très productive. L'étude à ce jour la plus impressionnante est celle de Jules Pretty et de ses collaborateurs, qui ont étudié 286 projets d'agriculture durable dans 57 pays en développement, couvrant un total de 37 millions d'hectares. L'augmentation du rendement à l'hectare était, en moyenne, de 79 %.⁶⁸ Ces résultats ont été vérifiés par les pairs, et ils ont été publiés dans les *Philosophical Transactions of the Royal Society*, la plus ancienne institution scientifique du monde.⁶⁹ Plus récemment, une recherche préparée dans le cadre du projet « Foresight Global Food and Farming Futures » du gouvernement britannique (un exercice de prospective destiné à anticiper le destin des systèmes agricoles et alimentaires) a examiné 40 projets d'agriculture écologiquement intensive développés dans vingt pays africains depuis 2000 (bien que certains aient démarré dans les années 1990). Ces projets faisaient appel à diverses améliorations, parmi lesquelles le recours à des variétés améliorées à travers de la recherche participative, la gestion intégrée des maladies et des ravageurs, ou l'agroforesterie. Début 2010, les projets ayant fait l'objet de cette évaluation avaient bénéficié à 10,39 millions de cultivateurs (y compris leurs familles), sur un total de 12,75 millions d'hectares. En moyenne,

67 *Integrated rice-duck: a new farming system for Bangladesh*, in: P. Van Mele et al. (eds), *Innovations in Rural Extension: Case Studies from Bangladesh*, 2005.

68 Jules Pretty et al., *Resource Conserving Agriculture Increases Yields in Developing Countries*, *Environmental Science & Technology*, vol. 40 (2006).

69 Jules Pretty, *Agricultural Sustainability: concepts, principles and evidence*, *Phil. Trans. R. Soc.*, 12 February 2008, vol. 363 no. 1491, pp. 447-465.

les rendements avaient augmenté de 2,13 % sur une période de 3 à 10 ans⁷⁰.

Ensuite, l'agro-écologie peut contribuer à la lutte contre la pauvreté en zone rurale, et au développement rural. Par le recours à ces méthodes, les revenus des petits agriculteurs peuvent augmenter de manière spectaculaire. En plantant des légumineuses ou des arbres captant l'azote, par exemple, ils limitent leur dépendance aux engrais chimiques. L'utilisation d'intrants fabriqués localement peut être plus soutenable, pour beaucoup de paysans travaillant dans les conditions les plus difficiles, que l'utilisation d'intrants externes, par définition plus coûteuse.

Enfin, l'agro-écologie met l'agriculture sur la voie de la durabilité. Nous avons vu comment l'agriculture pétrolière d'aujourd'hui détruit rapidement les écosystèmes dont elle dépend, et comment elle a développé une assuétude à des énergies condamnées à se raréfier, et dont les prix seront à l'avenir à la fois plus volatiles et plus élevés. Par contraste, l'agro-écologie est une source de résilience, aussi bien à l'échelle d'une région ou d'un pays qu'à l'échelle du ménage individuel. L'Afrique, où l'on tente aujourd'hui de relancer une nouvelle « révolution verte », importe 90 % de ses engrais chimiques, et une plus forte proportion encore des minéraux qui sont destinés à fertiliser les sols : c'est une base fragile sur laquelle bâtir une prétendue sécurité alimentaire. Comme les pays, les paysans qui dépendent d'intrants coûteux pour leur production ne sont pas à l'abri des chocs économiques qui peuvent résulter des brutales hausses de prix. A l'inverse, lorsque les biopesticides ou les engrais organiques sont produits localement, comme à travers le compost ou le fumier, ou par l'utilisation de plantes qui peuvent capter l'azote et fertiliser les sols, le coût de la production chute, et les revenus nets augmentent de manière parfois spectaculaire.

Alors, comment expliquer que l'agro-écologie ne soit pas plus largement diffusée ? Comment comprendre qu'elle ne figure pas en tête des programmes agricoles des pays qui, aujourd'hui, tentent de relancer leur agriculture ? Plusieurs motifs expliquent sans doute la lenteur des gouvernements à en faire un axe prioritaire de leur action. Certains blocages mentaux, sans doute : la conviction,

70 J. Pretty et al., *Sustainable intensification in African agriculture*, International Journal of Agricultural Sustainability, vol 9.1 (2011) (sous presse).

fortement ancrée dans une certaine conception de ce que représente la « modernisation » agricole, que le progrès passe nécessairement par plus d'intrants, et par l'irrigation et la mécanisation poussées, sur le modèle de la révolution verte des années 1960. La résistance aussi de certains milieux, ceux des producteurs d'intrants notamment, qui verraient dans le déploiement à grande échelle des pratiques agro-écologiques un marché prometteur s'étioler. Enfin, certaines pratiques agro-écologiques sont intensives en main-d'œuvre, en tout cas en phase de lancement⁷¹ : elles sont plus aisées à pratiquer sur des plus petites parcelles, où le travailleur agricole est lié à la terre, sur laquelle il investit pour le long terme. L'agro-écologie s'oppose ainsi à l'idée que le progrès signifie nécessairement l'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre, c'est-à-dire produire plus avec moins de travail et plus de capital. Comment ne pas voir cependant que nous avons besoin aujourd'hui, d'urgence, de développer l'emploi rural, et de miser sur une meilleure productivité non pas des hommes et des femmes, mais surtout des ressources naturelles qui s'épuisent rapidement ?

Mais il y a autre chose encore. Relativement intensive en main-d'œuvre, l'agro-écologie l'est aussi en connaissances : elle suppose des transferts de savoirs, elle repose sur les échanges entre paysans, elle les érige en experts. Au lieu que la bonne pratique vienne des laboratoires, elle a sa source dans ces lieux d'expérimentation que sont les champs que l'on cultive. En cela, l'agro-écologie est source d'émancipation pour les paysans : de receveurs de conseils, elle les érige en co-acteurs, et elle équilibre les rapports entre les détenteurs du savoir et ses utilisateurs – et les paysans se trouvent des deux côtés à la fois. Dans les pays où l'exclusion des paysans de la décision politique a constitué, pendant des années, une des causes majeures du sous-investissement dans l'agriculture et, plus encore, du choix dans les politiques agricoles qui ont sacrifié aussi bien l'équité sociale que la durabilité environnementale, l'agro-écologie a donc des effets subversifs puissants.

71 Les études disponibles montrent que les pratiques agro-écologiques exigent un important investissement de main-d'œuvre dans une première phase, mais que par la suite, l'intensité en main d'œuvre décroît rapidement et significativement. Voir par ex. M. Monzote, E. Muñoz et F. Funes-Monzote, *The integration of crops and livestock*, in: F. Funes, et al. (dir.), *Sustainable agriculture and resistance: transforming food production in Cuba*, Oakland: Food First Books, 2002, pp. 190- 211 ; et, plus récemment, F.R. Funes-Monzote, *Cuba: a national-level experiment in conversion*, in: S.R. Gliessman et M. Rosenmeyer (dir.), *The conversion to sustainable agriculture: principles, processes and practices*, Boca Raton: CRC Press, 2010, pp. 205-27.

Conclusion.

Réinvestir l'agriculture en changeant de paradigme

Nous sommes à la croisée des chemins. La faim est le résultat d'un cercle vicieux : la pauvreté rurale qui résulte de trente années de mauvais choix, a accéléré les migrations vers les villes, pourtant incapables de créer des emplois en nombre suffisant dans les secteurs de l'industrie ou des services. Un sous-prolétariat urbain s'est créé à la lisière des grandes cités des pays en développement. Pour nourrir ces pauvres urbains, les gouvernements n'ont eu d'autre choix jusqu'à présent que d'écouler des denrées alimentaires à bas prix sur les marchés, soit en achetant à des prix en-dessous du marché leurs récoltes aux paysans (tactique, plutôt que stratégie, qui a caractérisé les années 1960 et 1970 dans beaucoup de pays d'Afrique), soit, à partir surtout des années 1980, en réduisant les tarifs imposés aux importations. La paysannerie dans les deux cas est perdante. Et la dépendance des pays des importations de denrées alimentaires, riz, blé, et produits transformés, a créé une vulnérabilité particulièrement dangereuse tandis que les prix seront, à l'avenir, plus volatils et plus élevés. Le piège s'est refermé : les pays pauvres à déficit vivrier ne peuvent survivre, littéralement, qu'au prix d'un appauvrissement encore plus rapide des petits agriculteurs, et d'un renforcement de leur dépendance.

Passer d'un cercle vicieux à un cercle vertueux est possible. Mais cela suppose de réorienter l'agriculture de manière radicale : vers la production vivrière, plutôt que vers l'export ; et de manière à augmenter les revenus des paysans les plus pauvres, plutôt qu'en favorisant les plus grands producteurs, qui sont mieux armés pour avoir accès au crédit, aux marchés, et à la décision politique. Augmenter les revenus des paysans pauvres, c'est contribuer à améliorer la situation dans les zones rurales, en raison des effets multiplicateurs considérables que ceci peut avoir : à mesure qu'ils sortiront de leur pauvreté, ces paysans achèteront des biens et des services aux fournisseurs locaux, et l'économie rurale recommencera d'avancer. C'est aussi favoriser la diversification de l'économie au

plan national : la réduction de la pauvreté favorise l'émergence d'une demande pour des biens manufacturés, permettant à l'industrie de réaliser des économies d'échelle qui sont la condition même de son démarrage.

J'ai tenté d'exposer d'où nous étions venus, et d'en venir à partir de là à l'impasse à laquelle nous étions maintenant confrontés. J'ai voulu faire passer un message très simple : il faut changer de paradigme, radicalement réinvestir dans l'agriculture, mais le faire d'une manière différente qui lui fasse changer de cap. Cela ne va pas aller de soi. Il faut pour y parvenir se donner non pas simplement un objectif mais aussi le cheminement à travers lequel y parvenir.

Et c'est cela, une stratégie : ce n'est pas juste une vision d'un monde idéal, ou d'une lointaine utopie, c'est aussi une définition très concrète des moyens d'y parvenir et des étapes nécessaires à franchir, avec le calendrier qui s'y trouve associé. Trop souvent, les propositions qui sont avancées sont dénoncées par les partisans du statu quo comme purement utopiques et irréalisables parce que trop éloignées des réalités. Ou bien lorsqu'elles portent sur des points jugés plus mineurs, elles sont tournées en dérision parce que trop modestes, parce que constituant des réformes trop marginales qui ne sont pas de nature à opérer la transformation nécessaire. Cette opposition entre la révolution d'un système et sa réforme, celle-là trop ambitieuse et celle-ci trop modeste, est pourtant une opposition fautive. La question n'est pas de savoir quelle est la vision finale à laquelle on veut aboutir mais quelles sont les différentes mesures que l'on va prendre pour y arriver. Il ne s'agit pas d'architecture ; il s'agit de maçonnerie. Ce sont les pas que l'on fait qui importent : pas seulement la destination finale. C'est pourquoi, au bout du compte, la question de la refondation des systèmes agricoles et alimentaires, à présent devenue urgente, dépendra d'une question de gouvernance : elle exige notre capacité de sortir du court terme des marchés comme des élections. Seule l'adoption d'une stratégie pluri-annuelle, comprenant des objectifs clairs, et amenant, pièce par pièce, à la reconstruction d'une alternative, a des chances de réussir, et de nous mettre sur la voie d'une agriculture plus durable.

Table des matières

Préface. Quand l'alimentation devient un droit de l'homme	5
Première leçon : L'économie politique de la faim	9
Les grands chiffres ne permettent pas de bien comprendre le phénomène de la faim	10
80 % des gens qui ont faim travaillent dans l'agriculture et la pêche	14
La généalogie de la faim : des indépendances à la révolution verte.....	19
La généalogie de la faim : la montée du néolibéralisme	26
L'émergence du droit à l'alimentation	39
La mise en place de stratégies nationales pour le droit à l'alimentation.....	43
Deuxième leçon : Le droit à l'alimentation dans un monde de ressources rares	49
Le changement climatique compromet l'agriculture.....	52
La dégradation des sols s'accélère.....	55
L'agriculture suicidaire	56
Une pression accrue sur l'accès à la terre, les forêts et l'eau.....	61
La titrisation des terres, une fausse solution.....	64
Les nécessaires réformes agraires.....	68
La frénésie mondiale d'accaparement des terres	70
Organiser une discrimination positive en faveur de l'agriculture familiale.....	74
Favoriser l'agro-écologie.....	76
Conclusion. Réinvestir l'agriculture en changeant de paradigme	83

Edition : Groupe ESA (École Supérieure d'Agriculture d'Angers)

I^{er} édition : décembre 2010

© Groupe ESA
55, rue Rabelais, 49000 Angers