

La faim dans le monde : éviter les fausses pistes

En 2007-2008 ont eu lieu des émeutes de la faim qui ont frappé de nombreuses villes de pays en voie de développement. Des analyses erronées, soutenues par certains médias, ont détourné le regard de l'opinion des causes réelles de ces événements, ainsi que des problématiques concernant les personnes les plus touchées par la faim, qui se trouvent loin des villes. Elles ont aussi parfois induit des réponses politiques inadaptées. Ce ne sont ni les agrocarburants ni la consommation accrue de viande dans les pays émergents qui ont fait monter les cours, mais un niveau des stocks historiquement bas et une spéculation liée à la crise financière. La faim dans le monde sera l'un des plus grands enjeux du XXI^e siècle, et il convient donc de s'interroger sur les politiques à mener pour y faire face.

Paris, 19 juin 2009, différentes agences de l'ONU ainsi que le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Fonds international pour le développement agricole (FIDA) annoncent que le seuil d'un milliard de personnes sous-alimentées sera franchi au cours de cette année¹. Ce chiffre vient conforter les craintes déjà exprimées lors des annonces précédentes à propos des effets de la récession sur la faim dans le monde. Lors de la crise alimentaire de 2007-2008 déclenchée par une forte augmentation du prix des matières premières agricoles, le nombre de personnes sous-alimentées avait déjà considérablement augmenté, passant de 848 millions à 923 millions en 2007² puis à 963 millions en 2008. Ce sont, à présent, les conséquences directes de la crise économique qui aggravent la situation.

Avec un milliard de personnes sous-alimentées, le nombre d'individus souffrant de la faim dans le monde n'a jamais été aussi élevé. Quoi de plus révoltant, lorsque l'on sait que le nombre de calories per capita disponibles à l'échelle de la planète (environ 2800 kcal/jour/pers) serait largement suffisant pour nourrir tout le monde si la fluidité du marché agricole était parfaite et la solvabilité des acheteurs assurée ? Quoi de plus choquant, lorsque les pays développés souffrent au contraire d'un excès de nourriture, avec des maladies telles que l'obésité, et cherchent à utiliser leurs surplus agricoles en produisant par exemple des agrocarburants ?



Il y a encore un an, au sommet de Rome de juin 2008, les Objectifs du millénaire qui se donnaient pour cible de diviser par deux le nombre de personnes sous-alimentées dans le monde d'ici 2015 - c'est à dire à l'époque d'atteindre 420 millions d'individus - étaient réaffirmés. Ceux-ci semblent à présent plus que compromis.

Le retour des émeutes de la faim

En 2007-2008 ont éclaté des émeutes dans les grandes villes d'une trentaine de pays en voie de développement. Ces manifestations de violence, consécutives à l'envolée des prix, avaient alors alerté l'opinion publique internationale sur un phénomène que l'on croyait oublié. Les crises alimentaires habituelles sont provoquées par une insuffisance de nourriture à la suite d'un événement particulier (conflit, catastrophe climatique, etc.). À l'inverse, lors de cette crise, les aliments étaient physiquement disponibles mais trop coûteux. En effet, la flambée des cours internationaux des matières premières agricoles s'était directement répercutée sur les prix à la consommation dans les grandes villes des pays sous-développés, le plus souvent importateurs nets de nourriture.

Les analyses des déterminants de la crise ont souvent mélangé facteurs de court terme et facteurs de long terme. Elles se sont concentrées sur des phénomènes tels que les agrocarburants et les

changements de régime alimentaire dans les pays émergents, qui risquent de créer des tensions sur les marchés agricoles à l'avenir, mais n'ont a priori pas joué de rôle important dans l'augmentation brutale des prix. Le niveau historiquement bas des stocks mondiaux de céréales et la spéculation accentuée par le début de la crise financière ont, par contre, exercé une réelle pression à la hausse sur les cours internationaux en 2007-2008.

Par ailleurs, ces événements fortement médiatisés ont malheureusement occulté en grande partie la réalité du problème de la faim : ils ont focalisé l'attention sur la sous-alimentation dans les grandes villes, alors que 80 % des personnes souffrant d'insécurité alimentaire dans le monde vivent dans les campagnes. Cela s'est ressenti dans les réactions des États, plus souvent guidées par la voix de la rue que par une prise de conscience de difficultés récurrentes subies dans les campagnes. Les États négligent en effet depuis longtemps les problématiques rurales auxquelles font face les petits agriculteurs (infrastructures de stockage, commercialisation, mutualisation des moyens de culture...), qui sont très éloignées des phénomènes urbains mis en exergue pendant la crise.

La transmission des prix lors de la crise alimentaire de 2007-2008

Depuis la fin des années 70, un certain nombre de pays en développement ont été encouragés par les bailleurs de fonds internationaux - FMI et Banque Mondiale principalement à mettre en œuvre des politiques d'ajustements structurels. Celles-ci consistent, d'une part, à diminuer les dépenses de l'État, notamment dans le domaine de l'agriculture et du développement des infrastructures (routes, voies ferrées, etc.), et, d'autre part, à augmenter les recettes nationales, en se focalisant par exemple sur les cultures d'exportation (coton, café,...). Du fait de ces politiques, les pays du Sud sont devenus fortement importateurs de nourriture et dépendants des quelques gros producteurs de céréales, le plus souvent des pays développés (France, États-Unis, Argentine, Australie). La baisse des prix des matières premières agricoles depuis le milieu des années 70 s'est accompagnée d'une diminution du pourcentage de personnes sous-alimentées dans le monde. Cela a duré jusqu'à la crise de 2007-2008, lors de laquelle la dépendance alimentaire des pays en développement est devenue un fardeau lourd à porter et a facilité la transmission, dans les grandes villes, de la flambée des prix sur les marchés internationaux. Se sont alors posées deux questions : premièrement celle des déterminants de la hausse internationale et deuxièmement celle de la propagation de cette hausse aux pays en développement.

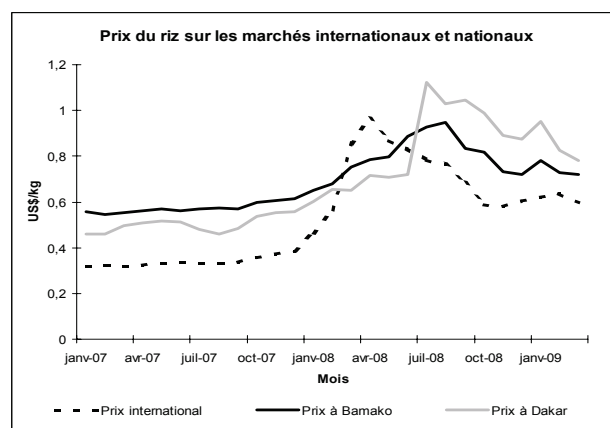
Une liste des déterminants de la flambée a rapidement été établie : explosion de la production d'agrocarburants, augmentation de la demande provoquée par les changements de régime alimentaire dans les pays en développement, stocks historiquement bas, spéculation financière, mauvaises récoltes... En effet la production d'agrocarburants utilise 4,6 % des céréales récoltées chaque année et les pays émergents consomment de plus en plus de viande alors que produire 1 kg de poulet, de porc et de bœuf nécessite respectivement

4 kg, 6 kg et 12 kg de céréales. De tels phénomènes exercent donc une tension certaine sur les marchés, mais n'ont pas subi d'évolution d'une ampleur permettant d'expliquer la brutalité de la hausse (prix international du riz multiplié par trois en six mois, voir le graphique). En ce qui concerne les récoltes, l'année 2007-2008 n'a pas connu de déficit particulier. Les analyses ont ainsi abondamment mélangé les facteurs de court terme et ceux de long terme. Selon

notre analyse, les facteurs déterminants de la hausse ont principalement été les stocks historiquement bas et la spéculation financière³. Plus aucun État ne souhaite aujourd'hui assumer la position, trop coûteuse, de stockeur mondial de céréales. Suite au déstockage massif de la

Chine depuis 2000, les stocks ont atteint leur plus bas niveau depuis plus de trente ans. Alors qu'ils représentaient trois à quatre mois de production depuis la fin des années 70, ils ne s'élevaient plus qu'à deux mois au moment de la crise. Il en est résulté une tension offre-demande sur le marché agricole, qui a eu deux conséquences majeures. Elle a entraîné, d'une part, une hausse des prix et de leur variabilité, et, d'autre part, un appétit nouveau des spéculateurs pour les matières premières agricoles, qui a été renforcé par leur volonté de réinvestir leurs liquidités dans des actifs volatils au moment du début de la crise financière.

« Sur les 22 milliards de dollars d'aides qui avaient été promis par l'ONU à Rome en juin 2008, seuls 2,5 milliards avaient été versés en juillet 2009. »



La propagation de la hausse des cours internationaux dans les grandes villes des pays du Sud a été favorisée par leur dépendance alimentaire déjà mentionnée. Logiquement, les pays les plus importateurs ont été les plus touchés. Le Mali et le Sénégal offrent à cet égard un contraste criant. Dans les deux pays, le riz constitue l'essentiel de l'alimentation. Néanmoins, alors que le Mali est quasiment autosuffisant, le Sénégal importe 80 % du riz qui y est consommé. Sur le graphique 1 sont représentés les prix à la consommation du riz importé à Dakar (Sénégal) et à Bamako (Mali), ainsi que le cours international du riz thaïlandais. Dans les deux villes, on constate que la hausse du cours international s'est répercutée sur les prix à la consommation, qui ont connu un pic pendant l'été 2008. Cependant, alors qu'avant la flambée des cours internationaux le prix était plus bas à Dakar qu'à Bamako, il y est devenu supérieur à partir de juillet 2008. Cela s'explique par la position différente des deux pays par rapport au marché du riz. Le Mali, grand producteur, a pu opérer une fermeture de ses

frontières, ce qui a limité la transmission des cours internationaux sur ses marchés. Le Sénégal étant, quant à lui, plus dépendant des importations n'a pas pu adopter la même politique. Il a eu recours à des mesures fiscales (suspension des droits de douanes et autres taxes, par exemple la TVA) qui ont été plus coûteuses et moins efficaces⁴.

Ces phénomènes de hausse des prix à la consommation ont été observés dans un grand nombre d'autres villes de la planète, à Mexico notamment où ont éclaté les très médiatisées « émeutes de la tortilla ». Ils ont été responsables de l'accroissement du nombre de personnes sous-alimentées dans le monde, qui est passé de 848 à 963 millions. Il n'en demeure pas moins que les populations souffrant structurellement de la faim sont surtout localisées dans les campagnes et subissent des phénomènes différents de ceux observés dans les villes. Pour cette frange de la population, les caractéristiques de la crise - forte variation des prix, difficultés d'accès à la nourriture - sont des problèmes récurrents.

Le problème de la faim demeure principalement localisé dans les campagnes

Sachant que 80 % des personnes souffrant de malnutrition vivent dans les campagnes, il est naturel de se demander si la hausse des cours s'est également transmise en milieu rural. Or ceci est beaucoup moins évident. D'une part, les populations rurales ont dans certains pays des régimes alimentaires différents de ceux des villes. En Afrique subsaharienne, on note particulièrement la consommation de sorgho, igname, millet, manioc, patate douce, qui ne sont que peu ou pas échangés sur les marchés internationaux et n'ont donc pas subi les variations qu'ont enregistrées le maïs, le riz et le blé. D'autre part, des phénomènes structurels, tels que le manque d'infrastructures qui rend l'acheminement, le stockage et la commercialisation difficiles, provoquent une forte variabilité des prix, bien supérieure à celle générée par les marchés internationaux. Ainsi l'étude du riz importé au Sénégal³ montre que le comportement du prix observé sur les marchés est d'autant plus perturbé que l'on s'éloigne de la capitale, où il est réceptionné. Certes, la flambée des prix internationaux s'est en partie transmise en milieu rural. Cependant, les prix étant déjà très variables dans les campagnes en temps normal, la hausse des prix au moment

de la crise alimentaire de 2007-2008 a été pour les ruraux un événement beaucoup moins exceptionnel que pour les urbains. Notons par ailleurs que, comme les solutions mises en œuvre par les pays étaient adaptées aux difficultés des urbains, celles-ci n'ont eu que peu de conséquences pour la majorité des personnes y souffrant de la faim.

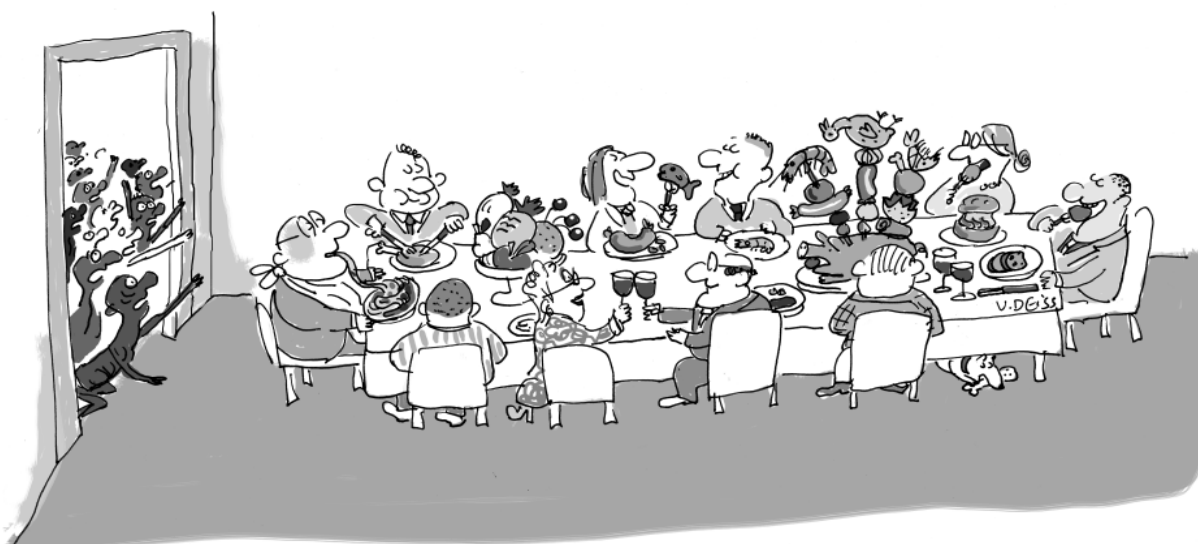
Un exemple typique de problème que rencontrent les paysans dans de nombreux endroits du monde est celui de la « soudure ». Ce terme désigne la période qui s'écoule entre l'épuisement des stocks d'une récolte et la récolte suivante. Pendant cette période, les paysans sont contraints d'acheter de la nourriture, parfois même de racheter à des commerçants une partie de leur propre récolte, qu'ils n'avaient pu stocker faute de moyens adéquats. C'est un facteur important de volatilité des prix.

Courant 2009, les conséquences de la crise économique sur l'insécurité alimentaire sont apparues. Dans un grand nombre de familles, les hommes étaient partis travailler dans des villes pour compléter les revenus de leur foyer ou rembourser les prêts nécessaires aux achats de nouveau matériel agricole. Les licenciements consécutifs à la crise provoquent un retour vers les campagnes et la baisse subséquente des moyens de subsistance, ainsi que des problèmes d'endettement. Il en résulte une augmentation du nombre de personnes sous-alimentées, cette fois par perte directe de pouvoir d'achat et non plus du fait de la hausse du prix des céréales.

Réorganisation des politiques de lutte contre la faim

L'étude des réactions à la crise alimentaire de 2007-2008 aux différents niveaux - local, national et international - permet de tirer des enseignements sur la manière dont il conviendrait d'articuler les différentes actions pour lutter plus efficacement contre la faim.

Au niveau local, la situation de 2007-2008 s'est caractérisée par des émeutes dans les villes dans une trentaine de pays. Les États ont pris des mesures d'urgence face à ces manifestations de violence. La réaction dominante dans les pays concernés a été de contrôler les marchés agricoles en faisant fi des règles du commerce international (fermeture des frontières, suppression des droits de douanes...),



ainsi que de revenir à une forme de planification d'État. On peut citer par exemple « l'initiative riz » au Mali ou « la grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance » au Sénégal. Au niveau international, les Nations Unies ont organisé à Rome, en juin 2008, un sommet international de haut niveau, auquel ont participé 181 pays. La déclaration qui a clôturé le sommet a notamment réaffirmé la logique de libéralisation des marchés concernant les céréales. Elle a, dans le même temps, soutenu qu'il était nécessaire d'aider les pays en développement à améliorer la sécurité alimentaire de leurs citoyens. Cependant, sur les 22 milliards de dollars d'aides qui avaient été promis, seuls 2,5 milliards avaient été versés en juillet 2009. Ainsi, lors de la crise de 2007-2008, les mesures des États et de la communauté internationale ont plus constitué des mesures d'urgence que des solutions de long terme. Ces dernières nécessitent une réorganisation des interactions entre, d'une part, les dispositions prises dans les campagnes et, d'autre part, les politiques nationales et les aides que peut leur apporter la communauté internationale :

- Au niveau local, des solutions d'apparence simple et pourtant très efficaces sont trop souvent négligées. Face au problème de la « soudure » précédemment évoqué, il est possible de mettre en place des banques de céréales. Cela consiste à organiser des stocks communs et exploitables par un certain nombre de petits agriculteurs. Ce type de solution a déjà été mis en œuvre avec succès, notamment au Niger⁵. La principale difficulté est alors : où trouver le financement ? Celui-ci vient généralement de la communauté internationale. Une nouvelle forme de ressource est le recours au microcrédit, c'est à dire au prêt de petits montants à des personnes qui n'y ont pas accès par les voies habituelles. Le microfinancement, désormais célèbre depuis le prix Nobel de la paix accordé à Muhammad Yunus fondateur de la Grameen Bank, reste encore très marginal dans le monde agricole, notamment parce que les paysans sont plus difficilement accessibles aux bailleurs de fonds. L'étendre plus largement aux agriculteurs pourrait donc constituer une bonne opportunité. Il ne faut pas pour autant idéaliser les bienfaits du microcrédit. Malheureusement, celui-ci sert plus souvent à rembourser des dettes ou à consommer qu'à investir⁶. Par ailleurs, les conséquences de la récession économique font craindre que les taux de défaut sur ces types de prêt augmentent fortement. Une grande partie des intérêts, souvent exorbitants, sont en effet remboursés par les membres de la famille partis travailler dans les grandes villes. Une dernière source de financement possible serait l'intervention de l'État, appuyé par les organismes internationaux. Jusqu'à présent, le FMI et la Banque Mondiale n'ont pas été favorables à ce type de solutions mais ces derniers étant en train de revoir leurs positions suite aux récents événements, il se pourrait que cette voie devienne la bonne⁷.

- Au niveau national, ce revirement des organismes prêteurs pourrait être également une opportunité pour la mise en place de politiques orientées vers le développement d'infrastructures (routes, silos...) et vers l'investissement dans l'agriculture vivrière.

- Au niveau international, une idée, très inspirée du modèle de la politique agricole commune et défendue à la fois par des chercheurs et des hommes politiques, consisterait à regrouper des pays d'une même zone géographique, homogènes en terme de productivité mais suffisamment hétérogènes en terme de denrées agricoles produites et de conditions climatiques. Il s'agirait alors de laisser se développer une forme de libre échange à l'intérieur de ces régions, à l'abri des fortes variations internationales et de l'avantage compétitif des pays développés. Cette situation leur permettrait

de se rapprocher progressivement du niveau de productivité des agricultures des pays du Nord, autorisant une reprise des échanges dans des circonstances qui leurs seraient moins défavorables. La bonne organisation des interactions entre les différentes régions homogènes pourrait alors être confiée au niveau de l'ONU à un Conseil de sécurité alimentaire doté d'un pouvoir exécutif, comme le préconise l'ancien ministre Edgard Pisani. Il en existe déjà un pour éviter les guerres, alors pourquoi pas pour la faim qui fait chaque année davantage de morts?

L'analyse de la crise de 2007-2008 conduit donc à repenser les politiques de lutte contre la faim. Pour que de tels phénomènes urbains ne se reproduisent plus, il semble opportun d'aider les pays à recouvrer leur indépendance alimentaire. En ce qui concerne les ruraux parmi lesquels on trouve l'essentiel des personnes touchées par la faim, une réorganisation des politiques aux niveaux local, national et international semble nécessaire : il faut soutenir des actions locales simples dans les campagnes comme les banques de céréales, et veiller à ce que ces politiques soient défendues par les États concernés en s'appuyant sur l'aide d'instances internationales. Ces dernières pourraient aussi coordonner la gestion de zones d'échanges protégées de la concurrence des pays du Nord. Une telle articulation des politiques nous semble être la voie la plus pertinente pour répondre au problème de la faim dans le monde.

Frédéric Baudouin et David Parlongue,
ingénieurs des mines

NOTE

- ¹ Article paru dans le journal *Le Monde* daté du 20 juin 2009.
- ² *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, «FAO», 2008.
- ³ Frédéric Baudouin et David Parlongue, *La faim dans le monde : crises d'aujourd'hui et défis de demain*, préfacé par Edgard Pisani, «Presses des Mines», 2009.
- ⁴ *Mécanisme de transmission de la hausse des prix des céréales depuis les marchés mondiaux vers les marchés du Mali et du Sénégal*, (fondation FARM, 2008).
- ⁵ Projet de Promotion de l'Initiative locale et de l'Innovation pour le Développement à Aguié (PPILDA).
- ⁶ Abhijit Banerjee, Esther Duflo, Rachel Glennerster, Cynthia Kinnan, *The miracle of microfinance ? Evidence from randomized evaluation*, 2009.
- ⁷ *Rapport sur le développement dans le monde en 2008 : l'agriculture au service du développement*, (Banque Mondiale, 2008).

La *Gazette de la Société et des Techniques* a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un point de vue officiel. Elle est diffusée par abonnements gratuits. Vous pouvez en demander des exemplaires ou suggérer des noms de personnes que vous estimez bon d'abonner.

Vous pouvez consulter tous les numéros sur le web à l'adresse :
<http://www.annales.org/gazette.html>

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS Dépôt légal novembre 2009

La Gazette de la Société et des techniques

est éditée par les *Annales des mines*,
120, rue de Bercy - télédéc 797 - 75012 Paris
<http://www.annales.org/gazette.html>

Tél. : 01 42 79 40 84

Fax : 01 43 21 56 84 - mél : michel.berry@ensmp.fr
N° ISSN 1621-2231.

Directeur de la publication : Pierre Couveinhes

Rédacteur en chef : Michel Berry

Réalisation : PAO - DPAEP - 4 B

Illustrations : Véronique Deiss

Impression : Royer



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI