

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
*AVIS ET RAPPORTS DU*  
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*FAIM DANS LE MONDE  
ET POLITIQUES  
AGRICOLES ET  
ALIMENTAIRES : BILAN  
ET PERSPECTIVES*

2008  
Étude présentée par  
Mme Jocelyne Hacquemand

## **MANDATURE 2004-2009**

---

**Séance du Bureau du 12 février 2008**

---

# **FAIM DANS LE MONDE ET POLITIQUES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES : BILAN ET PERSPECTIVES**

---

**Étude du Conseil économique et social  
présentée par Mme Jocelyne Hacquemand  
au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 11 juillet 2006  
en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique  
relative au Conseil économique et social)

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>I - LA FAIM.....</b>	<b>4</b>
1. La violence des chiffres.....	4
2. La sous-alimentation dans les grandes régions du monde .....	4
3. La carte de la faim coïncide avec celles de la pauvreté, des guerres, des endémies et de l'analphabétisme.....	17
4. La malnutrition .....	20
5. Les aspects démographiques et leurs conséquences sur la malnutrition .....	23
6. L'évolution des besoins énergétiques et des disponibilités alimentaires.....	25
7. La malnutrition dans les pays développés .....	26
<b>II - CAUSES, HISTOIRE ET CONTEXTE ACTUEL DU DÉVELOPPEMENT DE LA FAIM DANS LE MONDE .....</b>	<b>29</b>
1. La pauvreté, principale cause de la faim .....	30
2. Empires coloniaux et spécialisation internationale.....	32
3. Une évolution agricole contrastée .....	33
4. Un développement agricole inégal .....	38
5. Le problème de la dette .....	47
6. Le développement d'agricultures puissantes grâce à la mise en place de politiques agricoles .....	50
7. La libéralisation des échanges agricoles mondiaux .....	56
8. Le problème d'accès à la terre .....	65
9. Le problème de l'accès à l'eau .....	70
10. L'aide alimentaire.....	78
11. Un pilotage de l'agriculture par l'amont et l'aval.....	81
<b>III - LE DROIT À LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE : DES ENJEUX ESSENTIELS .....</b>	<b>84</b>
1. Le développement de l'agriculture, condition du développement..	86
2. La « singularité » agricole .....	105
3. De l'importance des politiques publiques.....	112
4. Le rôle de la FAO .....	122
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>123</b>
<b>ANNEXE.....</b>	<b>125</b>
Résultat du vote de l'étude en section, le 30 janvier 2008 .....	127
<b>LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....</b>	<b>129</b>
<b>TABLE DES SIGLES .....</b>	<b>135</b>
<b>LISTE DES ILLUSTRATIONS.....</b>	<b>137</b>

Le 11 juillet 2006, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section de l'agriculture et de l'alimentation la préparation d'une étude sur *Faim dans le monde et politiques agricoles et alimentaires : bilan et perspectives*<sup>1</sup>.

La section a désigné Mme Jocelyne Hacquemand comme rapporteure.

\*  
\*            \*

Pour son information, la section a procédé à l'audition de :

- M. Philippe Collomb, directeur de recherche à l'Institut national d'études démographiques (INED) ;
- M. Michel Griffon, directeur de recherche au Centre de coopération internationale en recherche agronomique (CIRAD) ;
- M. Jean-Yves Grosclaude, directeur du département développement rural, environnement des ressources naturelles à l'Agence française de développement ;
- M. Marc Laimé, journaliste ;
- M. Hervé Lejeune, directeur de cabinet du directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ;
- M. Marcel Mazoyer, professeur à l'Institut national agronomique de Paris-Grignon (INA-PG) ;
- M. Gérard Payen, membre du Conseil pour l'eau et l'assainissement du secrétariat général des Nations Unies ; président d'Aquafed, Fédération internationale des opérateurs privés de services d'eau ;
- M. Henri Rouillé d'Orfeuil, président de Coordination Sud ;
- M. Saliou Sarr, président de la Fédération nationale des producteurs de riz du Sénégal ;
- M. Nicolas Sersiron, vice-président du Comité français pour l'annulation de la dette du tiers-monde.

La section et la rapporteure remercient ces personnalités, ainsi que celles rencontrées ou contactées, pour leur contribution à l'élaboration de l'étude.

Mme Jocelyne Hacquemand tient également à remercier Mme Lise Collange, historienne à l'Institut de recherches et d'études des salariés agricoles (IRESA), pour sa collaboration.

---

<sup>1</sup> Cette étude a été adoptée par le Bureau lors de sa séance du 12 février 2008. Le résultat des votes en section figure en annexe.

## INTRODUCTION

La faim est la principale cause de mortalité dans le monde. Elle tue plus que la guerre. Comme l'affirme Jean Ziegler<sup>2</sup> « *Il s'agit d'un crime contre l'humanité infiniment répété* ». Malgré l'explosion démographique sans précédent des dernières décennies, la production agricole et alimentaire mondiale a augmenté plus vite que la population. Pourquoi la production agricole et alimentaire ne permet-elle donc pas de répondre aux besoins des populations ?

Paradoxalement, 70 % de ceux qui souffrent de la faim sont des paysans. Identifiées par la FAO, les causes de la faim sont multiples et complexes : la pauvreté, les guerres, le développement agricole inégal issu de l'évolution historique très contrastée des agricultures du monde, les problèmes de l'accès à la terre et à l'eau, le poids de la dette et les conséquences des programmes d'ajustement structurel sur les dépenses publiques notamment en matière agricole. Le maintien d'une spécialisation à l'exportation de matières premières agricoles et la libéralisation des échanges mondiaux, imposées par les institutions internationales, ont aggravé la faim et la pauvreté.

L'augmentation prévue de 50 % de la population mondiale à l'horizon 2050, les dérèglements climatiques, le défi environnemental, le niveau insuffisant des stocks mondiaux, l'élévation des niveaux de vie dans les pays à forte croissance et la modification des régimes alimentaires, le développement récent et rapide des agrocarburants obligent à repenser la question fondamentale de la place de l'alimentation dans l'économie, élément vital pour les populations. Un droit réel à la souveraineté alimentaire doit être recherché pour les pays, en même temps qu'un droit de chacun à l'alimentation doit être garanti.

---

<sup>2</sup> *L'empire de la honte*, Jean Ziegler, éd. Fayard, 2005.

## I - LA FAIM

### 1. La violence des chiffres

En 1996, le Sommet mondial de l'alimentation (SMA) fixe comme Objectif du millénaire pour le développement, la réduction de moitié des 823 millions de personnes sous-alimentées, avant 2015.

En 2006, 854 millions de personnes (FAO)<sup>3</sup> sont en état de sous-alimentation chronique, dont 820 millions dans les pays en développement, 25 millions dans les pays en transition et 9 millions dans les pays développés.

Deux milliards de personnes souffrent de ce que les Nations Unies appellent « la faim invisible » (*hidden hunger*), autrement dit de la malnutrition.

En 2001, un enfant de moins de 10 ans mourait toutes les 7 secondes et en 2005, toutes les 5 secondes (CNUCED-ONU)<sup>4</sup>.

En 2003, 36 millions de personnes sont mortes de faim et de maladies dues aux carences en nutriments. En 2004, toutes les 4 minutes, une personne perd la vue par manque de vitamines A (UNICEF).

En 2004, 152 millions de nouveau-nés n'avaient pas le poids requis à la naissance, 50 % en gardaient des séquelles graves les handicapant mentalement et physiquement.

Un enfant sur deux (soit 1 milliard) vit dans la pauvreté<sup>5</sup>. 16 % des enfants de moins de 5 ans dans le monde souffrent de carences nutritionnelles graves. De même, 13 % des enfants âgés de 7 à 18 ans ne sont jamais allés à l'école. Plus d'un milliard d'enfants subissent au moins une forme de privation grave, mais 70 % d'entre eux en subissent au moins deux (UNICEF-2004).

La proportion d'enfants dans l'indigence a augmenté au sein de la plupart des pays développés. 21,9 % des enfants vivent sous le seuil de pauvreté aux États-Unis, contre 2,4 % au Danemark (UNICEF-2005)<sup>6</sup>.

### 2. La sous-alimentation dans les grandes régions du monde

Depuis 1990-92, période de référence pour l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation (SMA), la population sous-alimentée des pays en développement n'a diminué que de 3 millions de personnes, alors qu'une réduction de 37 millions avait été obtenue dans les années 1970, suivie d'une nouvelle diminution de 100 millions dans les années 1980. Pour que soit atteint l'objectif du SMA dans les PED, il conviendrait que le nombre de personnes

<sup>3</sup> Rapport FAO 2006 - *L'état de l'insécurité dans le monde*.

<sup>4</sup> Rapport CNUCED 2005.

<sup>5</sup> La pauvreté des enfants n'est pas seulement une question de revenu des parents. Elle est aussi évaluée sous forme de graves privations, que ce soit dans le domaine de l'alimentation, de l'école ou de la santé.

<sup>6</sup> Rapport UNICEF 2004 - *La situation des enfants dans le monde*.

sous-alimentées baisse de 31 millions par an entre 2001-2003 et 2015. Nous sommes très loin de la réalisation de l'objectif.

La stagnation mondiale de la réduction de la faim masque, selon la FAO, des disparités importantes entre les régions : l'Asie et le Pacifique, ainsi que l'Amérique latine et les Caraïbes, enregistrent une réduction générale tant du nombre absolu que de la prévalence<sup>7</sup> des personnes sous-alimentées depuis la période de référence (1990-1992). Toutefois, dans ces deux régions, le taux moyen de diminution est encore inférieur à ce qui serait nécessaire pour réduire de moitié la population sous-alimentée d'ici à 2015.

Dans le cas plus précisément de l'Asie et du Pacifique, le nombre de personnes sous-alimentées est de nouveau en augmentation pendant la deuxième moitié de la décennie, tandis que la prévalence continue de baisser. Cette inversion de la tendance se constate en Chine et en Inde, où les chiffres absolus étaient supérieurs en 2001-03 à ce qu'ils étaient en 1995-97.

En revanche, la FAO souligne que, tant au Proche-Orient qu'en Afrique du Nord et en Afrique subsaharienne, le nombre de personnes sous-alimentées a augmenté pendant les onze ans qui ont suivi la période de base du SMA.

En Afrique subsaharienne, il s'agit de la poursuite d'une tendance manifeste depuis au moins 30 ans. Toutefois, on constate des progrès dans la réduction de la prévalence de la sous-alimentation. Pour la première fois depuis plusieurs décennies, la proportion de personnes sous-alimentées marque un déclin significatif, puisqu'elle est passée de 35 % en 1990-92 à 32 % en 2001-2003, après avoir atteint 36 % en 1995-1997. Il faut néanmoins souligner que la région reste confrontée à un véritable défi, le nombre de personnes sous-alimentées étant passé de 169 millions à 206 millions, alors que l'objectif du SMA consiste à ramener ce nombre à 85 millions avant 2015.

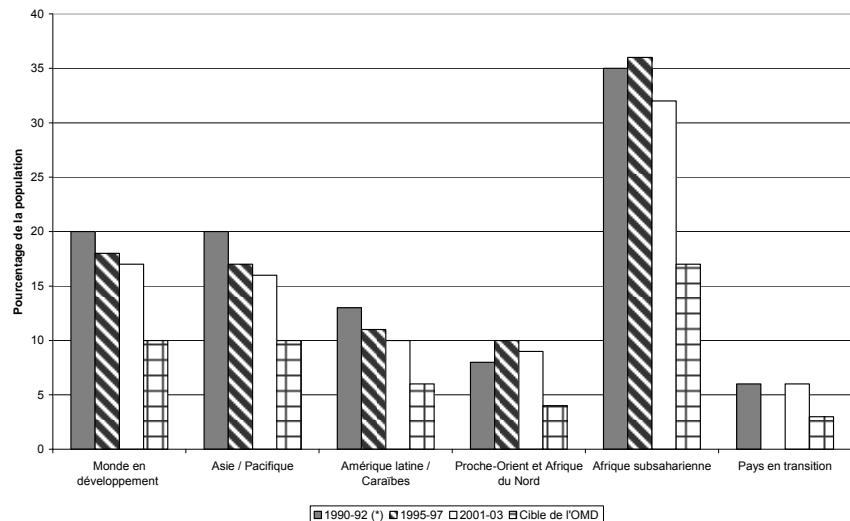
Le Proche-Orient et l'Afrique du Nord sont les seules régions où le nombre et la proportion de personnes sous-alimentées ont augmenté depuis 1990-1992. Après une réduction sensible du nombre de personnes sous-alimentées pendant les années 1970, la tendance pendant les décennies qui ont suivi s'est maintenue à la hausse. La décennie qui a suivi la période de base du SMA n'a pas fait exception, bien que l'augmentation se soit ralentie au cours des dernières années.

---

<sup>7</sup> Prévalence : nombre de cas pour une population, à un moment ou pour une période donnés.

En ce qui concerne les pays en transition<sup>8</sup>, le nombre de personnes sous-alimentées a légèrement augmenté, passant de 23 à 25 millions. Cette hausse est attribuée essentiellement à la Communauté des États indépendants<sup>9</sup> où se trouvent la plupart des personnes sous-alimentées de la région.

Graphique 1 : Proportion de personnes sous-alimentées et Objectif du millénaire pour le développement



(\*) Pour les pays en transition : 1993-95

Source : *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde* - FAO, 2006.

<sup>8</sup> L'éclatement de l'ex-URSS a donné naissance à la Russie, l'Ukraine, le Belarus, la Moldavie, ainsi qu'aux trois pays baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie) en Europe ; le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Kirghizstan, le Turkménistan (en Asie) et le Tadjikistan (Asie centrale), ainsi que l'Azerbaïdjan, l'Arménie et la Géorgie (Caucase). La Tchécoslovaquie a cédé la place à la République tchèque et à la Slovaquie. La Pologne, la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie et l'Albanie ont conservé leurs frontières. L'ex-Yougoslavie a donné naissance à la Serbie-Monténégro, à la Croatie, à la Slovénie, à la Bosnie et à la Macédoine. Enfin, l'ex-RDA a été unifiée à la RFA.

<sup>9</sup> CEI : Communauté des États indépendants, comprend les pays de l'ex-URSS moins les pays baltes.

### 2.1. Asie Pacifique

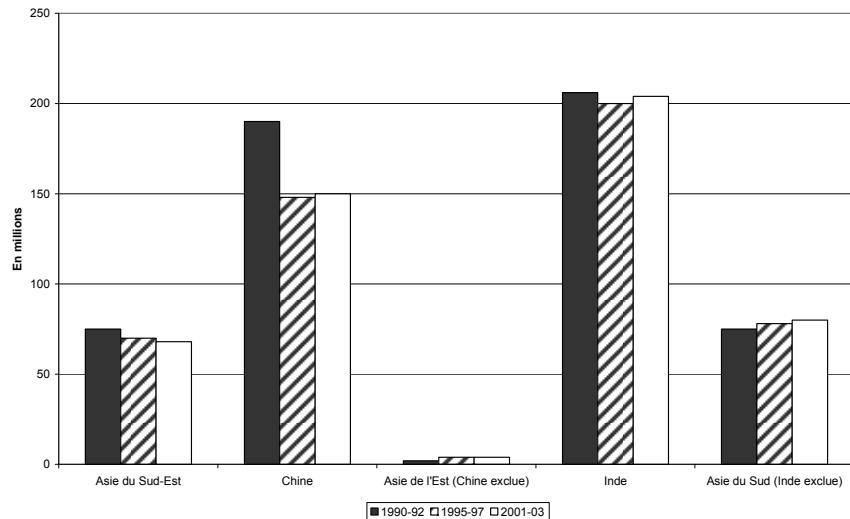
- 68 % de la population des PED ;	
- 64 % de la population sous-alimentée des PED ;	
- 16 % : taux de sous-alimentation de sa population.	
1990/1992	2001/2003
Nbre de sous-alimentés (en millions de personnes)	570
	524

Dans son rapport, la FAO souligne que le taux de sous-alimentation n'est inférieur qu'à celui de l'Afrique parmi les régions des pays en développement. Cette diminution n'a pas été suffisante partout pour compenser la croissance démographique - seuls 9 des 17 pays de la région ont vu fléchir le nombre des personnes sous-alimentées.

La baisse du nombre de personnes souffrant de la faim dans la région Asie et Pacifique est essentiellement le fait de la Chine, dont le nombre de personnes concernées est tombé de 194 à 150 millions. L'Inde a le plus grand nombre de personnes sous-alimentées du monde, 212 millions de personnes - soit une très légère baisse par rapport aux estimations de 215 millions de personnes pour 1990-1992. La détérioration la plus grave de la sécurité alimentaire concerne la République populaire démocratique de Corée, où le nombre de personnes sous-alimentées a plus que doublé, passant de 3,6 à 7,9 millions de personnes. Dans la plupart des pays de la région, **la majorité de la population - et la plupart des pauvres et des personnes souffrant de l'insécurité alimentaire - vit en milieu rural**. Une économie rurale dynamique est donc une condition sine qua non à la réduction de la sous-alimentation.

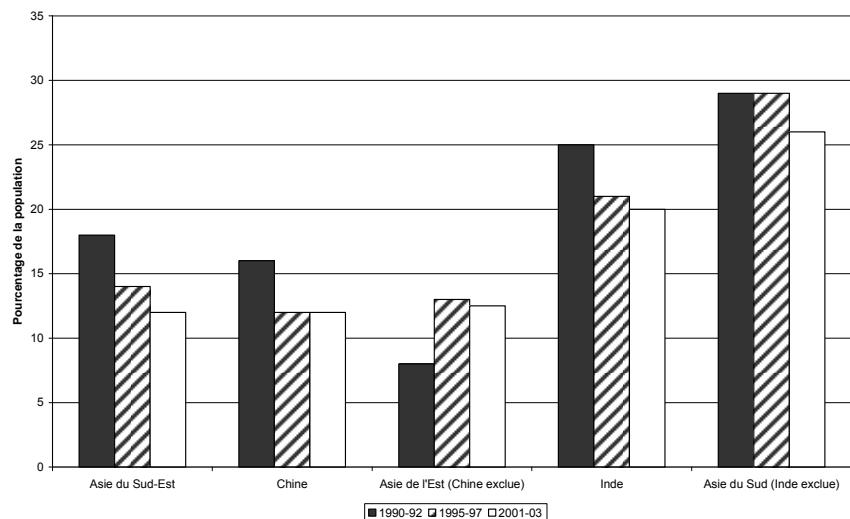
La FAO note, par ailleurs, dans ce rapport, que la croissance de l'agriculture obtenue grâce à la productivité (augmentation des rendements) peut avoir un effet très positif sur l'économie rurale non agricole en stimulant la demande de produits non agricoles de production locale et en maintenant le prix des aliments à un faible niveau. La Chine et le Viêt-Nam illustrent ce processus qui avait commencé bien plus tôt en Chine du fait de réformes agricoles majeures en 1978.

Graphique 2 : Nombre de personnes sous-alimentées  
Asie-Pacifique



Source : *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde* - FAO, 2006.

Graphique 3 : Proportion de personnes sous-alimentées  
Asie-Pacifique



Source : *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde* - FAO, 2006.

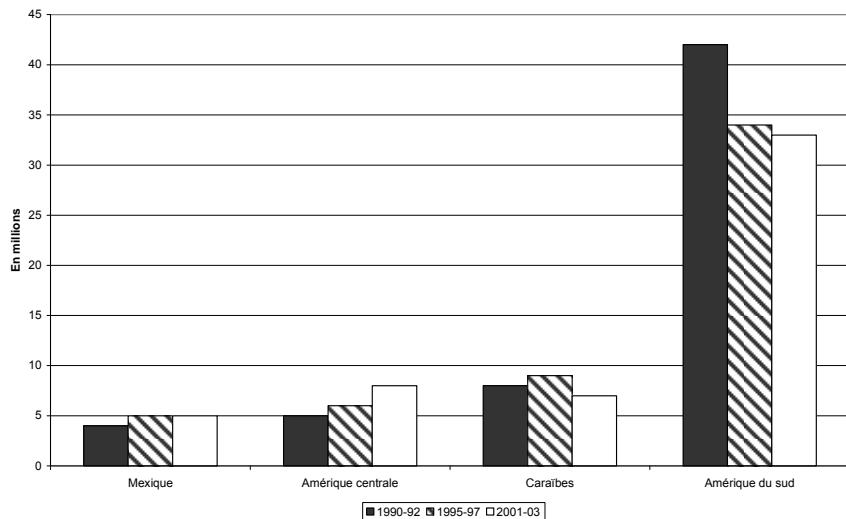
## 2.2. Amérique latine et Caraïbes

- 11 % de la population des PED ;	
- 6 % de la population sous-alimentée des PED ;	
- 10 % : taux de sous-alimentation de sa population.	
1990/1992	2001/2003
Nbre de sous-alimentés (en millions de personnes)	59                    52

Si la plupart des pays d'Amérique du Sud ont progressé, une augmentation importante de la faim a été enregistrée au Venezuela. Des échecs ont également été observés, pour la plupart dans des pays d'Amérique centrale, notamment le Guatemala et Panama. Si Haïti a obtenu une baisse du nombre des personnes sous-alimentées, le taux de sous-alimentation, qui s'élève à 47 % de la population, reste de loin le plus élevé de la région.

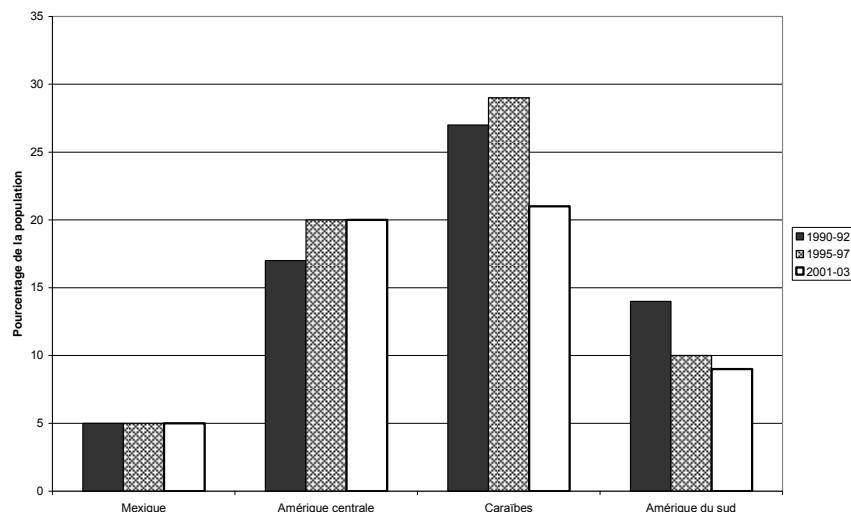
La FAO observe que, globalement, les disponibilités énergétiques alimentaires par habitant sont plus importantes en Amérique latine et dans les Caraïbes que dans la région Asie et Pacifique et en Afrique subsaharienne. Le PIB par habitant, en Amérique latine et Caraïbes, est le plus élevé des régions des pays en développement. Parmi les éléments d'explication de l'insécurité alimentaire figure, au premier plan, la répartition inégale des revenus de la croissance, privant une grande partie de la population, essentiellement rurale, de revenus et d'accès aux moyens de production, les maintenant ainsi dans l'indigence.

**Graphique 4 : Nombre de personnes sous-alimentées  
Amérique latine et Caraïbes**



Source : *L'insécurité alimentaire dans le monde* - FAO, 2006.

**Graphique 5 : Proportion de personnes sous-alimentées  
Amérique latine et Caraïbes**



Source : *L'insécurité alimentaire dans le monde* - FAO, 2006.

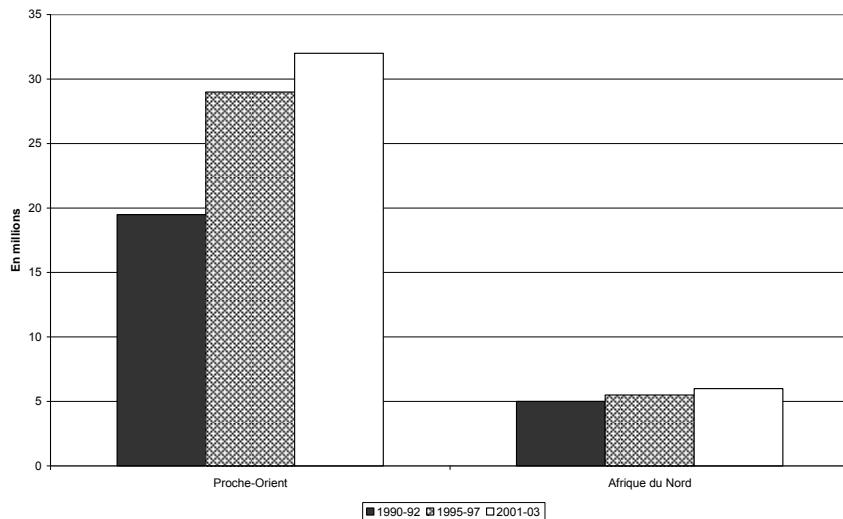
### 2.3. Proche-Orient et Afrique du Nord

- 8 % de la population des PED ;		
- 5 % de la population sous-alimentée des PED ;		
- 9 % : taux de sous-alimentation de sa population.		
	<b>1990/1992</b>	<b>2001/2003</b>
Nbre de sous-alimentés (en millions de personnes)	25	38

Même si elle est relativement faible, la sous-alimentation est chronique. Elle augmente en valeur absolue et la prévalence de la faim s'accroît. Entre 1990-92 et 2001-2003, son taux est passé de 8 à 9 % ce qui, associé à des taux de croissance démographique élevés, a entraîné une augmentation du nombre de personnes sous-alimentées, qui est passé de 25 millions à 38 millions. Si l'on exclut l'Afghanistan et l'Irak (pour lesquels les données sont rares), le nombre de personnes sous-alimentées et la prévalence de la sous-alimentation ont tout de même augmenté, passant respectivement de 15 à 20 millions et de 5 à 6 %. Dans les pays de la région (abstraction faite de l'Afghanistan et de l'Irak), seul le Yémen souffre d'une insécurité alimentaire très élevée, plus d'un tiers de la population y souffre de sous-alimentation chronique. En Syrie et en Égypte, le nombre de personnes souffrant de la faim a légèrement baissé.

La FAO note dans son rapport que cette région se caractérise par des revenus relativement supérieurs dus aux recettes du pétrole, une tradition de soutien en matière d'alimentation et de politiques de subvention dans certains pays. La région est dépendante des importations alimentaires et les recettes en devises sont un élément décisif de la sécurité alimentaire. Les fluctuations du prix du pétrole (principale source de recettes d'exportation) ont une incidence directe sur l'économie des pays exportateurs et indirecte sur les pays non exportateurs de pétrole, en particulier grâce aux envois de fonds des travailleurs émigrés dans d'autres pays de la région.

Graphique 6 : Nombre de personnes sous-alimentées  
Proche-Orient et Afrique du Nord



Source : *L'insécurité alimentaire dans le monde* - FAO, 2006.

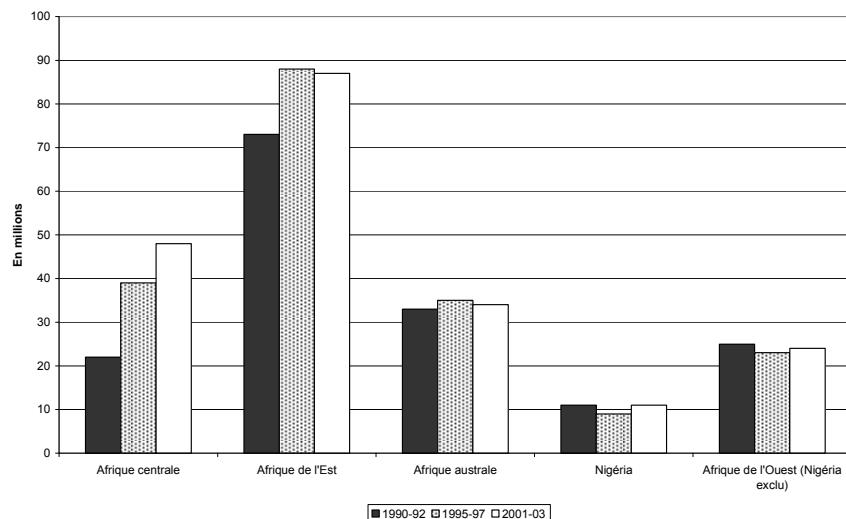
La majorité des pauvres de la région vit en zone rurale. L'agriculture reste la principale source d'emploi et de revenu et représente le moteur de l'économie rurale. Les performances du secteur dépendent des conditions météorologiques aléatoires. À l'exception de l'Égypte où la plupart des terres agricoles sont irriguées, la sécheresse entraîne souvent des déficits de production, ce qui a des conséquences non négligeables sur le revenu des agriculteurs et sur les dépenses d'importations alimentaires.

L'aggravation de la pénurie d'eau dans la région freine l'expansion agricole et compromet les moyens d'existence des populations agricoles et rurales. La région est en outre confrontée à un défi de taille : faire face aux besoins alimentaires croissants dus à une croissance démographique élevée.

#### 2.4. L'Afrique subsaharienne

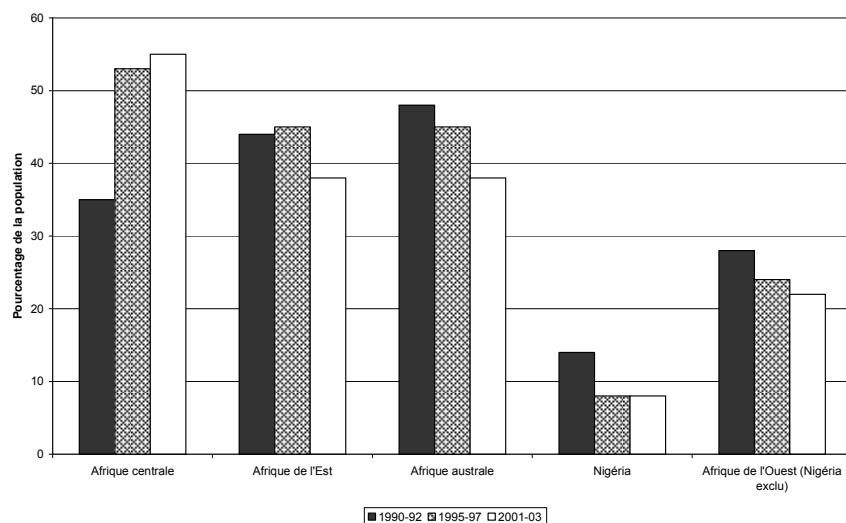
- 13 % de la population des PED ;	
- 25 % de la population sous-alimentée des PED ;	
- 33 % : taux de sous-alimentation de sa population.	
	1990/1992      2001/2003
Nbre de sous-alimentés (en millions de personnes)	25      38

Graphique 7 : Nombre de personnes sous-alimentées  
Afrique subsaharienne



Source : *L'insécurité alimentaire dans le monde* - FAO, 2006.

Graphique 8 : Proportion de personnes sous-alimentées  
Afrique subsaharienne



Source : *L'insécurité alimentaire dans le monde* - FAO, 2006.

La FAO relève que dans 14 pays de la région, plus de 35 % de la population souffraient de sous-alimentation chronique en 2001-03. Dans ces pays, la faim chronique est très répandue. Seuls, 15 des 39 pays, pour lesquels des données sont disponibles, ont réussi à faire baisser ces chiffres.

Les mesures prises pour lutter contre la faim dans la région ont été entravées par des catastrophes naturelles ou anthropiques, notamment les conflits des années 1990 et la propagation du VIH/Sida. On recense cinq pays en proie à des guerres : Burundi, Érythrée, Libéria, République démocratique du Congo et Sierra Leone. À eux seuls, ces pays représentent 29 millions de l'augmentation totale des 37 millions du nombre de personnes sous-alimentées de la région. L'aggravation de l'insécurité alimentaire en République démocratique du Congo est particulièrement alarmante, le nombre de personnes sous-alimentées ayant triplé, passant de 12 millions à 36 millions et la prévalence étant passée de 31 à 72 % de la population.

Pour la FAO, en Afrique subsaharienne, les conflits expliquent en grande partie l'absence de progrès sur la voie de l'objectif du SMA.

Certains pays ont réussi à faire diminuer de manière significative le nombre de personnes sous-alimentées. Outre le Ghana, le Gabon a vu diminuer de 25 %, voire plus, le nombre de personnes sous-alimentées. Parmi les autres pays ayant réussi à faire baisser le nombre de personnes sous-alimentées figurent l'Angola, le Bénin, le Congo Brazzaville, l'Éthiopie, la Guinée, le Lesotho, le Malawi, la Mauritanie, le Mozambique, la Namibie et le Tchad.

Bien que les raisons de ces avancées varient selon les pays, il semble que ces derniers aient associé à de bonnes performances de croissance économique une expansion considérable de la production agricole par habitant, en particulier de la production alimentaire par habitant.

La croissance de la production alimentaire joue un rôle clé dans la lutte contre la faim en Afrique subsaharienne. Il a été établi que les hausses de la production alimentaire conditionnées par la productivité ont un impact positif sur l'économie rurale et se traduisent par une augmentation des disponibilités alimentaires et une réduction des prix des denrées alimentaires sur les marchés locaux.

Parallèlement, la hausse des revenus des petits exploitants (qui sont les principaux producteurs de produits de base) stimule les activités économiques rurales en créant une hausse de la demande pour les produits d'autres secteurs liés à l'agriculture ou qui fournissent des biens de consommation aux agriculteurs.

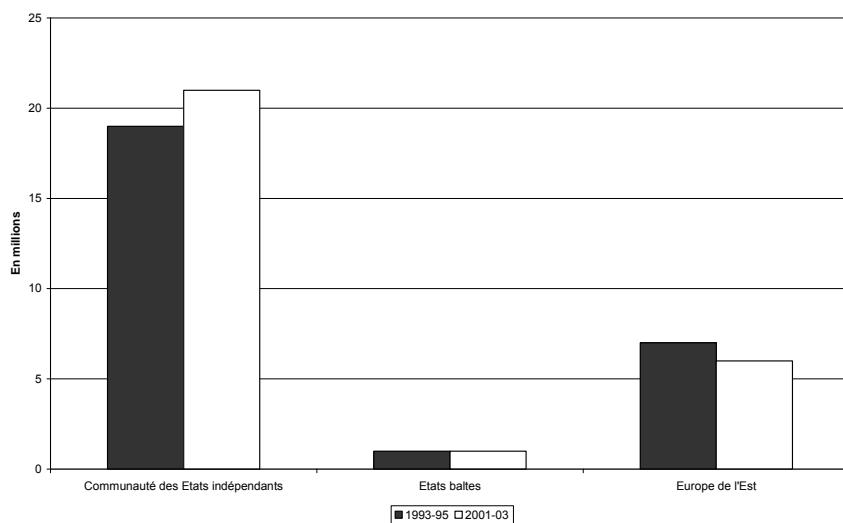
Dans 12 pays de la région, la baisse de la prévalence de la sous-alimentation n'a pas suffi à entraîner une baisse du nombre de personnes sous-alimentées. La raison en est que la production alimentaire par habitant a soit diminué, soit insuffisamment progressé. Le Burkina Faso, l'Ouganda et la Zambie appartiennent à ce groupe.

### 2.5. Les pays en transition

- 13 % de la population des PED ;
- 25 millions de personnes sous-alimentées.

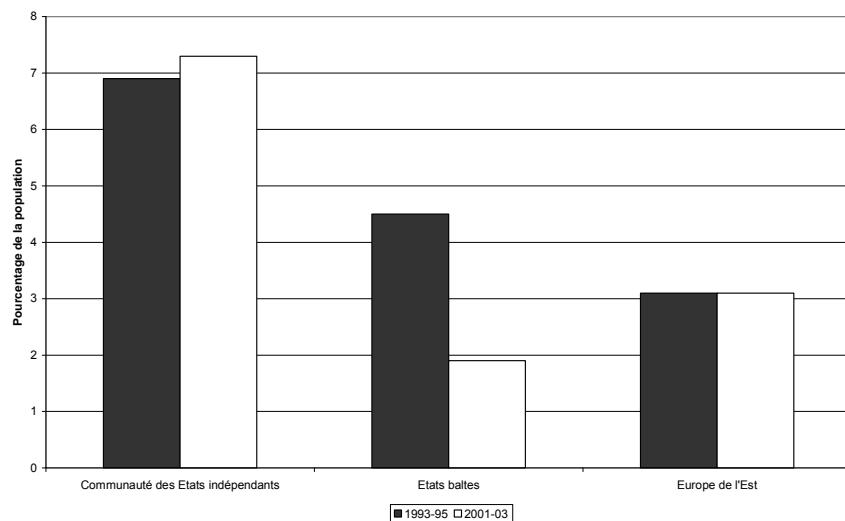
Les pays à économie de transition sont très divers. Cette région regroupe 25 millions de personnes sous-alimentées dont 21 millions dans la Communauté des États indépendants (CEI). Dans les pays qui ont adhéré récemment à l'Union européenne, le niveau de sous-alimentation est généralement bas (6 % au plus). Les niveaux sont légèrement supérieurs dans les Balkans.

Graphique 9 : Nombre de personnes sous-alimentées  
pays en transition



Source : *L'insécurité alimentaire dans le monde* - FAO, 2006.

Graphique 10 : Proportion de personnes sous-alimentées  
pays en transition



Source : *L'insécurité alimentaire dans le monde* - FAO, 2006.

Dans les pays de la CEI, la prévalence de la sous-alimentation est très variable. Elle va de 3 % au Belarus, en Ukraine et dans la Fédération de Russie, à 61 % au Tadjikistan qui, avec l'Arménie et l'Ouzbékistan, est l'un des pays qui connaît les plus graves problèmes d'insécurité alimentaire.

Bien souvent, l'insécurité alimentaire a été une conséquence directe de catastrophes anthropiques telles que les guerres, les conflits, l'instabilité politique et économique qui entraînent le déplacement de populations. Les catastrophes naturelles ont également joué un rôle important.

Plus généralement, la FAO observe que l'insécurité alimentaire dans la région résulte de facteurs tels que la faiblesse du développement économique liée à l'absence de politiques et d'infrastructures de soutien, et à l'effondrement des programmes de protection sociale faisant suite à la dissolution des systèmes économiques et politiques antérieurs aux années 1990, dans les pays de l'Est et de la CEI.

### **3. La carte de la faim coïncide avec celles de la pauvreté, des guerres, des endémies et de l'analphabétisme**

La guerre est la première cause des famines. Ainsi que le notent Jean-Christophe Victor, Virginie Raisson, Franck Tétart<sup>10</sup>, « *Quand on superpose les régions touchées par des pénuries alimentaires dans les années 90 (à la suite de sécheresse ou d'inondations) aux zones de conflits on comprend que les famines sont moins le résultat d'aléas climatiques et des pénuries qu'ils provoquent que de phénomènes politiques. Guerres en Angola, au Mozambique et en Somalie, ou volonté de certains dirigeants d'affaiblir ou d'éliminer des minorités comme au Libéria, en Éthiopie ou au Darfour en 2004-2005* ». Il est à déplorer que la faim représente donc toujours une arme politique redoutable.

S'agissant de la pauvreté, il est à noter que des millions de personnes travaillent, mais demeurent néanmoins pauvres : près du quart des travailleurs du monde ne gagnent pas assez pour s'élever avec leur famille au-dessus du seuil de pauvreté, soit un dollar par jour. Une grande partie des travailleurs pauvres sont des travailleurs non agricoles du secteur informel. L'évolution des marchés du travail et de la concurrence, plus poussée à l'échelle mondiale, a favorisé l'explosion de l'économie informelle et la détérioration des salaires, des avantages et des conditions de travail, en particulier dans les pays en développement.

---

<sup>10</sup> Voir l'ouvrage : *Le dessous des cartes, Atlas géopolitique*, Arte /Tallandier, 2006, pages 205 et suivantes.

Tableau 1 : Classification croisée de 93 pays en développement d'après la proportion de la population rurale et les disponibilités alimentaires par habitant<sup>(1)</sup>

Population rurale par rapport à la population totale, 1990	Disponibilités alimentaires par habitant (calories/jour, 1990-1992)									
	Moins de 2100		2100-2300		2300-2500		2500-2700		2700-3000	
Plus de 75 %	Burundi Rwanda Malawi Ethiopie Afghanistan Bangladesh Somalie Kenya	+ + + + + + + +	Ouganda Népal Cambodge Burkina Faso Lesotho Laos Niger Viet-Nam Tanzanie Sri Lanka Soudan Mali Madagascar	+ + + + + + + + + + + + + + +	Botswana Myanmar Gambie Thaïlande	+ + + + + + + + + + + + + + +				
60 à 74 %	Ghana Cameroun Libéria Sierra Leone Tchad Haiti Zimbabwe Angola Congo (ex-Zaire) Mozambique	+ + + + + + + + + +	Guatemala Nigéria Yémen Togo Namibie	+ + + + +	Côte d'Ivoire Guyane Inde Pakistan Sénégal Guinée	+ + + + + + +	Indonésie Swaziland Bénin	Chine, R. P.		
45 à 59 %	Bolivie Rép. Centrafricaine Zambie		Panama Philippines Congo		Gabon Honduras		Jamaique Salvador Paraguay Surinam Mauritanie	+ + + + + + +	Algérie Costa Rica Malaisie Maurice	Syrie Egypte Maroc
25 à 44 %	Pérou		Irak Nicaragua Rép. Dominicaine	+ + +			Colombie Trinité et Tobago Equateur	Brésil Corée, R.D.P Jordanie Iran	+ + + +	Cuba Mexique Rep. de Corée Tunisie Turquie
0 à 24 %							Chili Venezuela Uruguay			Liban Libye

(1) Les listes de pays communiquées dans chaque classe de ce tableau proviennent de FAO, WFS 96/TECH.

Nota : Les pays marqués d'une croix ont connu une guerre civile ou nationale de plus d'un an entre 1870 et 1995.

Source : *Une voie étroite pour la sécurité alimentaire d'ici 2050* - Philippe Collomb, éditions Economica, 1999.

Une autre entrave essentielle au développement demeure l'état de santé d'une population. Parmi les maladies les plus répandues, on peut citer le paludisme, le sida, la tuberculose (cette dernière a fait 2 millions de morts en 2002). D'après l'OMS, le taux de mortalité constitue l'un des principaux indicateurs de santé. En Sierra Leone, le risque de décès au cours de l'enfance est 35 fois plus élevée qu'aux États-Unis. La faim entraîne des retards de croissance et psychomoteurs, l'affaiblissement des défenses immunitaires et a pour conséquence une espérance de vie inférieure à celle des pays développés.

La pauvreté entraîne également une destruction des liens sociaux et du tissu économique avec une exclusion de la vie active, la marginalisation sociale, l'angoisse du lendemain, la perte de l'autonomie économique et la réduction des capacités de travail.

La faim agit presque partout sur les mêmes terrains de l'ignorance. Les effets de l'instruction sur la production et sur la productivité ne sont plus à prouver : un taux d'analphabétisation élevé, une absence d'enseignement de base, un manque de formation, un manque d'information sur les nouvelles techniques ou les innovations constituent autant de handicaps pour le développement. S'agissant des données chiffrées relatives à l'analphabétisme, un rapport de l'Unesco dénombrait 814 millions en 1980, chiffre qui ne tient pas compte des plus de 120 millions d'enfants de 6 à 11 ans qui ne sont pas scolarisés. L'ignorance et l'analphabétisme favorisent l'emprise des diverses superstitions et croyances, tout comme l'asservissement économique et politique. Car la condition première de la liberté n'exige-t-elle pas pour l'homme d'être émancipé des besoins physiques les plus contraignants, et donc de se libérer de la contrainte alimentaire pour atteindre un état de conscience permettant le choix de ses actes, état qui suppose un minimum d'instruction et de connaissances ?

Nourrir, éduquer, soigner, sont les trois piliers indispensables pour un développement durable.

Le plus souvent, les pays de la faim sont ceux de l'oppression, caractérisés par une absence de démocratie.

On peut citer un exemple des cumuls des signaux de pauvreté dans un PMA : avec l'exemple de l'Éthiopie, cité par Jean Ziegler, dans son ouvrage *L'empire de la honte*. 82 % des Éthiopiens vivent avec moins d'un dollar par jour (critère d'extrême pauvreté de la Banque Mondiale), 50 % des enfants de moins de 5 ans sont affectés d'un poids anormalement bas (*underweight* selon les critères de l'UNICEF). En 2003, 58 % de tous les décès d'enfants de moins de 5 ans sont dus à la sous-alimentation. Entre 1997 et 2000, la mortalité infantile a augmenté de 25 %. Les Éthiopiens ont la consommation en calories la plus basse de tout le continent africain : 1 750 calories en moyenne par individu et par jour. Les déficiences en iodé, fer, vitamine A sont sévères<sup>11</sup>. 69 % de la population est exclue de l'accès à l'eau potable. 2 millions d'individus sont

---

<sup>11</sup> FAO/PAM, *Crops and Food Supply Assessment Ethiopia*, Rome, 2004.

infectés par le VIH (rapporté à la population, l'un des taux les plus élevés au monde, après ceux de l'Inde et de l'Afrique du Sud). L'espérance de vie, femme et homme confondus est de 45,7 ans (42 ans pour les femmes). Seuls 2,9 % de la population atteignent 65 ans. 40,3 % de tous les Éthiopiens de plus de 15 ans sont analphabètes. 12 % seulement ont accès aux soins médicaux. Les femmes souffrent d'une discrimination sociale et sexuelle. Dans ce pays, le service de la dette a coûté 149 millions de dollars à l'État éthiopien en 2004, soit 12 % du revenu national brut, c'est plus que toutes les dépenses effectuées en un an pour l'ensemble des services de santé. 6 % du revenu national brut a été consacré à l'agriculture.

#### 4. La malnutrition<sup>12</sup>

La malnutrition est devenue un terme couramment employé, notamment dans la littérature des rapports des institutions internationales. Les termes de « disette » ou « famine » le sont beaucoup moins. Est-ce parce qu'ils rappellent à la mémoire collective une réalité qui n'est pas si ancienne dans les pays développés, mais qui se poursuit dans les pays en développement. Pourtant, la mémoire collective permet à tout un chacun de donner une définition simple de ces deux termes. La disette est un manque provisoire de nourriture qui, lorsqu'elle devient permanente, peut conduire à une sous-alimentation chronique. La famine est le manque aigu de nourriture. Les personnes qui connaissent la faim ne mangent plus suffisamment ou de façon très occasionnelle. La malnutrition recouvre plusieurs situations.

Le terme générique de « malnutrition », définit tout état caractérisé par un « désordre nutritionnel ». Il inclut donc à la fois les « sur-alimentations » et les « sous-alimentations ». Le premier concerne la population des pays développés et une frange très étroite des Pays en développement (PED). Le deuxième concerne principalement les habitants des PED, même si certaines populations des pays développés sont également concernées, notamment parmi les populations défavorisées.

Les sous-alimentations sont de plusieurs types, pouvant être associés. Diverses classifications sont proposées. Elles tiennent compte :

- **de la cause primaire** : le facteur premier est un défaut d'apports d'aliments (déficit des apports en énergie contenue dans la nourriture que consomme l'homme). Elle se mesure en calories. Les paramètres sont variables en fonction de l'âge : le nourrisson a besoin de 300 calories par jour, l'enfant de un à deux ans de 1 000 calories, l'enfant de 5 ans de 1 600 calories, l'adulte de 2 000 à 2 700 calories selon le climat de la région où il vit et le type de travail.
- **ou secondaire** : l'apport alimentaire est normal, mais l'organisme est incapable de l'utiliser correctement.

---

<sup>12</sup> *La faim dans le monde*, Jean Suret-Canal/Marie-Françoise Durand, Messidor, 1984.

- **d'une alimentation carencée :** carence globale, carence portant sur un type précis de nutriment : vitamines, protéines, oligoéléments, composés dits « indispensables », c'est-à-dire que l'organisme humain ne peut fabriquer à partir de précurseurs<sup>13</sup> et qui sont indispensables à la survie (par exemple certains acides aminés et certains acides gras). Les carences combinées provoquent en Afrique Noire, le kwashiorkor<sup>14</sup>, le rachitisme, l'anémie et la cécité :
  - les carences en fer (élément indispensable à la formation du sang et au système immunitaire). Elles frappent 1,3 milliard de personnes dans le monde qui souffrent ainsi d'anémie. Dans les PED, cela concerne 50 % des femmes et 20 % des hommes. L'absence de fer chez les enfants de 6 à 24 mois endommage la formation des neurones. Dans les 49 pays les plus pauvres, c'est le cas de 30 % d'entre eux (déficience mentale à vie) ;
  - les carences en vitamine A : 40 millions d'enfants de moins de 5 ans en souffrent et 13 millions d'entre eux perdent chaque année la vue ;
  - les carences en iodé concernent 18 millions d'enfants qui naissent avec des infirmités mentales irréversibles du fait d'une carence maternelle. Un milliard d'individus en manque, notamment en milieu rural ;
  - les carences en vitamine B se traduisent par le béribéri qui attaque le système nerveux ;
  - les carences en vitamine C génèrent le scorbut ;
  - les carences en acide folique, lequel est essentiel pour les femmes en couches et les nouveau-nés.

L'état de malnutrition dépend également du degré de sous-alimentation (légère, modérée ou sévère), du mécanisme mis en cause (utilisation extensive des réserves de l'organisme, atteinte fonctionnelle ou atteinte organique...), de sa durée (sous-alimentation aiguë, subaiguë ou chronique) et de l'évolution prévisible des lésions (réversibles ou irréversibles).

Ces différents facteurs se combinent pour définir deux grands types de sous-alimentation : les sous-alimentations partielles ou les carences nutritionnelles spécifiques. Tout dépend de l'âge, du poids, de la taille, du sexe, de la situation physiologiques (grossesse, allaitement, croissance...), de l'effort physique (travaux de force requérant un apport supplémentaire de 1 000 à 2 000 calories en plus par jour). Hormis le quantitatif, le qualitatif est

---

<sup>13</sup> Précurseurs : substance chimique qui peut être transformée dans l'organisme en une autre substance (par exemple les protéines apportent des acides aminés qui eux-mêmes génèrent de la dopamine).

<sup>14</sup> Le Kwashiorkor (dialecte ashanti du Ghana) est une malnutrition touchant l'enfant entre 6 mois et 3 ans, au moment du sevrage maternel et résultant d'une alimentation pauvre en protéines, les besoins caloriques globaux pouvant être par ailleurs couverts.

fondamental et les interactions entre les deux sont fortes (transformation des nutriments, les carences entraînent des limites dans les capacités d'utilisation des ressources énergétiques).

#### *4.1. La notion de « besoins énergétiques »*

À la notion de sous-alimentation se juxtapose celle de « besoin énergétique » ou couverture des besoins énergétiques qui évolue en fonction des structures de la population, notamment par âge et par sexe<sup>15</sup>.

À population constante, ce sont la taille et le poids qui jouent à 49 %, la structure par âge pour 35 % ; l'urbanisation intervient pour 15 % dans l'allocation énergétique nationale moyenne.

On peut également signaler que la répartition spatiale entre la population rurale et la population urbaine, la composition socio-professionnelle de la population, la répartition des activités hommes et femmes jouent également un rôle. D'autres facteurs enfin ont des effets indirects avec des conséquences à long terme : facteurs culturels (les femmes et les petites filles sont particulièrement discriminées), taux de fertilité des populations, taux de couverture des besoins nutritionnels des enfants.

La malnutrition touche particulièrement les femmes qui ont la responsabilité de nourrir la famille et pour certaines qui, dans le cas de disette et de famine, sont amenées à se priver de nourriture au profit des autres membres de la famille.

#### *4.2. La notion de « disponibilités alimentaires »*

Les disponibilités alimentaires des pays développés couvrent de plus en plus largement leurs besoins en énergie alimentaire.

Philippe Collomb note que « *la couverture actuelle est insuffisante pour les besoins de l'Afrique. Les résultats confirment l'aspect alarmant de la situation des populations africaines. Avec des disponibilités inférieures à leurs besoins en 1962, puis par la suite, avec des disponibilités qui ne dépassent jamais de plus de 8 % leurs besoins (taux de couverture toujours inférieur à 1,08). On peut donc constater l'insécurité, voire l'évident déficit de la situation alimentaire d'ensemble des populations africaines... En dépit d'une amélioration, les populations, qui trouvent dans le mil, le millet, le sorgho, l'essentiel de leur énergie alimentaire, n'ont pas suffisamment de disponibilités alimentaires (en 1990, le taux de couverture était inférieur à 1,00). Les populations qui consomment principalement des racines ou des tubercules (manioc, igname ou taro) ont vu leur situation se dégrader*

 ».

---

<sup>15</sup> *Une voie étroite pour la sécurité alimentaire d'ici 2050*, Philippe Collomb (Éditions Economica 1999) et dans son audition par la section de l'alimentation et de l'agriculture du CES en date du 14 mars 2007. Les passages ci-après s'inspirent largement de ses travaux.

## 5. Les aspects démographiques et leurs conséquences sur la malnutrition<sup>16</sup>

Le nombre d'habitants de notre planète a été multiplié par deux entre 1950 et 1995 (de 2,5 milliards à 5,7 milliards).

Philippe Collomb constate que « *le doublement a été la conséquence de la forte baisse de la mortalité dans un grand nombre de pays en développement, baisse qui est intervenue sans que la fécondité ne suive, dans le même temps, une courbe identique. Ces grandes tendances démographiques ont influé sur les besoins nutritionnels de l'humanité et, par là même sur les disponibilités alimentaires nécessaires pour satisfaire ces besoins*

Nous sommes aujourd'hui 6 milliards. En 2050, 9,8 milliards d'individus peupleront la planète, soit un accroissement de près de 75 % (entre 1990 et 2050 : + 4,7 milliards). Les projections des Nations-Unies de 1994, revisitées en 1996, supposent une nette accélération de la transition démographique des PED. Les pays développés n'assureront pas sur le long terme le remplacement des générations.

S'agissant des projections en matière de fécondité, les chiffres vont de 1,6 enfant par femme pour l'hypothèse la plus basse à 2,6 pour la plus haute. Toutefois, ces projections s'appuient sur des données de qualité inégale (voire une absence) posant la question de leur validité. Néanmoins, la stabilisation de la fécondité sera déterminée par différents facteurs socio-économiques : politiques démographiques, alphabétisation des adultes, scolarisation, conditions économiques (PIB, PNB par habitant), mortalité infantile et mariages sans négliger les facteurs historiques, culturels et politiques.

Pour Philippe Collomb, « *l'estimation retenue de 9,8 milliards figure au centre d'une variation de 2 milliards d'habitants. Un écart lié à la plus ou moins grande rapidité de la baisse de la fécondité (variante basse : 7,9 milliards, variante haute : 11,9 milliards en 2050). De grandes disparités continentales et régionales : 80 % de la population mondiale est concentrée dans les PED. Il ressort avec une quasi-certitude que l'Asie et l'Afrique regrouperont en 2050 la grande majorité de la population mondiale*

La croissance démographique future est liée à la pyramide des âges de la population dans le monde caractérisée par sa jeunesse et par le nombre de femmes en âge de procréer encore longtemps. Même si la fécondité baissait rapidement, la forte croissance démographique se ferait encore sentir pendant quelques décennies. Et en cas d'ajustement soudain au niveau strictement nécessaire pour assurer le remplacement des générations, l'accroissement de la population du monde dépasserait tout de même les 2 milliards d'habitants.

---

<sup>16</sup> in Collomb *Une voie étroite pour la sécurité alimentaire d'ici à 2050*, éditions Economica, déjà cité et audition de l'auteur devant la section.

**L'espérance de vie<sup>17</sup>**, si elle est de manière générale en augmentation de 2,5 ans tous les 5 ans, masque néanmoins de profondes disparités. **Dans les pays développés, elle se situe en moyenne entre 78 et 80 ans (pays de l'UE par exemple), tandis que dans les PED, plus particulièrement en Afrique, elle est de 32 ans** (Botswana, Lesotho, Zimbabwe, Mozambique, Malawi, Afrique du Sud, République centrafricaine, Namibie, Guinée-Bissau - ONU 2006).

D'après les sources des Nations-Unies, il y aurait une réduction des écarts entre les pays du Nord et ceux du Sud. Philippe Collomb critique cet excès d'optimisme. En effet, cela supposerait une évolution régulière du contexte économique et alimentaire du continent africain durant les décennies à venir. De même, elles font comme si les besoins énergétiques des populations pouvaient être satisfaits, ce qui n'est pas assuré dans les pays à forte fécondité, ou dans les pays dont les ressources naturelles peuvent faire défaut en raison de forts taux d'accroissement de la population. De la même façon, elles font l'hypothèse d'une régression rapide de la mortalité infantile, en contradiction avec les tendances inverses constatées dans certains pays d'Afrique à la suite de fortes récessions économiques et de diminution des dépenses publiques de santé.

La pandémie du SIDA joue sur l'espérance de vie plus que sur le taux de natalité. Il existe de fortes incertitudes sur l'évolution de cette pandémie du sida (selon l'OMS, sur 36 millions de personnes contaminées dans le monde - fourchette allant de 30,6 à 36,1 millions - 24 millions sont en Afrique Noire, la sous-alimentation favorise l'extension de la pandémie, notamment chez les femmes et les enfants).

En tout état de cause, la démographie des PED aura pour conséquence de doubler les besoins globaux en énergie alimentaire entre 1995 et 2050. Les effets combinés des mouvements généraux de population laissent prévoir une augmentation de 75 % des besoins (95 % de l'accroissement démographique se fera dans les PED à l'horizon 2050). Mais cette évolution moyenne des besoins dissimule de très fortes disparités régionales.

---

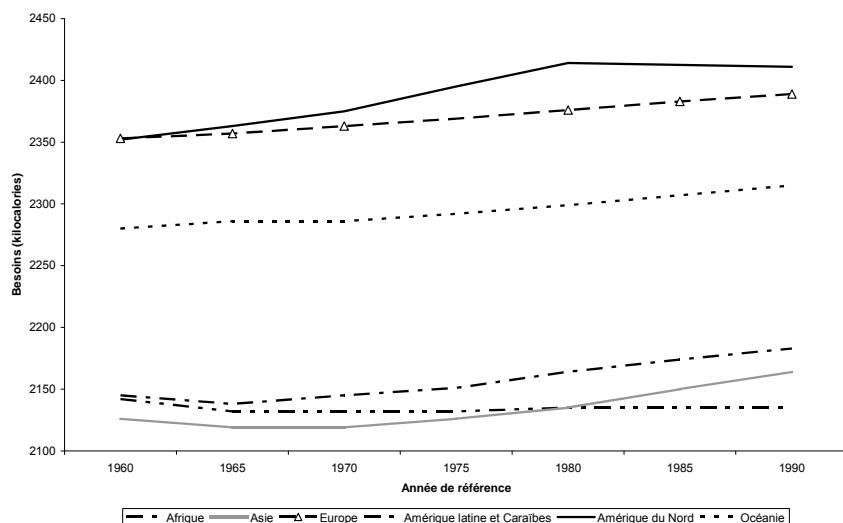
<sup>17</sup> Espérance de vie : considérée à la naissance, représente la durée de vie moyenne, soit l'âge moyen au décès, d'une génération fictive soumise aux conditions de mortalité de l'année. Elle caractérise la mortalité, indépendamment de la structure par âge (définition INSEE).

## 6. L'évolution des besoins énergétiques et des disponibilités alimentaires<sup>18</sup>

Dans le cadre de l'hypothèse moyenne (Nations Unies, 1995), les besoins nutritionnels de l'ensemble de la population du monde devrait passer, environ de 2 210 à 2 245 calories en moyenne, par personne, entre 1995 et 2050, soit une faible augmentation. L'augmentation la plus importante se fera dans les pays d'Afrique, liée aux modifications de la structure par âge. Entre 1995 et 2050, l'effet de la structure par âge varie entre deux extrêmes, d'un côté, une hausse de 7 % de la ration énergétique moyenne en Afrique, de l'autre, une diminution de 1 % pour les pays développés. Il est précisé qu'en Afrique, l'augmentation sera de 7,8 %, pour les populations qui consomment du manioc, de l'igname, ou du taro, de 8,1 % pour les populations qui consomment du mil ou du sorgho. La baisse de la fécondité aura des effets très faibles sur les besoins de la population : 1 % pour les PED.

Ces besoins énergétiques sont différents selon les continents ainsi qu'il ressort du graphique ci-après.

Graphique 11 : Évolution des besoins d'énergie alimentaire de 1960 à 1990 selon le continent



Source : *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde* - Philippe Collomb, éditions Economica, 1999.

<sup>18</sup> Ces développements se réfèrent aux thèses développées par Philippe Collomb in *Une voie étroite pour la sécurité alimentaire*, opus cité.

Il y a une variable essentielle qui est le ratio de la population jeune de moins de 15 ans sur la population des adultes de 15-65 ans. Cette variable agit indiscutablement sur la sécurité alimentaire. Dans les pays en développement, plus le ratio de la population jeune sur la population adulte augmente, plus la sécurité alimentaire baisse.

Le fait que la moitié de la population soit désormais durablement urbaine, ajoutée aux deux milliards d'habitants dans les bidonvilles, pose la question de l'accès à l'alimentation dans des termes nouveaux.

- **Conséquences sur les besoins énergétiques et alimentaires**

Comme l'indique Philippe Collomb, « *alors qu'entre 1995 et 2050 les pays d'Europe verront leurs besoins diminuer et que les pays d'Amérique du Nord n'auront à faire face qu'à une augmentation d'un tiers de leurs besoins, les pays d'Asie et d'Amérique latine auront probablement à affronter des accroissements de leurs besoins supérieurs à 70 %. Par contre, l'Afrique devra faire face à un triplement de ses besoins en énergie alimentaire et devrait connaître une extrême diversification des situations alimentaires. Aux pays situés au nord du Sahara qui seront confrontés à un doublement de leurs besoins en énergie alimentaire, s'opposeront les pays du sud du Sahara qui auront à faire face pour des raisons démographiques à un triplement de leurs besoins* ».

## 7. La malnutrition dans les pays développés<sup>19</sup>

**La malnutrition n'est pas de la seule exclusivité des pays en développement.** Elle existe également dans les pays que l'on dit « riches ».

Dix millions de personnes sont malnouries dans les pays développés, soit 1 % des 1,093 million qu'ils comptent. Les populations malnouries le payent par une santé dégradée : risques de maladies chroniques, prévalences élevées du surpoids et de l'obésité par rapport au reste de la population. Les personnes touchées par la malnutrition dans les pays développés sont essentiellement les chômeurs, les travailleurs pauvres et les catégories sociales à bas revenus.

La proportion d'enfants dans l'indigence a augmenté au sein de la plupart des économies développées. 21,9 % des enfants vivent en dessous du seuil de pauvreté aux États-Unis contre 2,4 % au Danemark<sup>20</sup>. On note une augmentation de la pauvreté des enfants enregistrée pour 17 des 24 pays de l'OCDE. Les aides allouées aux enfants des ménages recevant des aides sociales ont diminué dans 8 pays sur 13.

La pauvreté dans les pays développés est également la cause principale de la sous-alimentation.

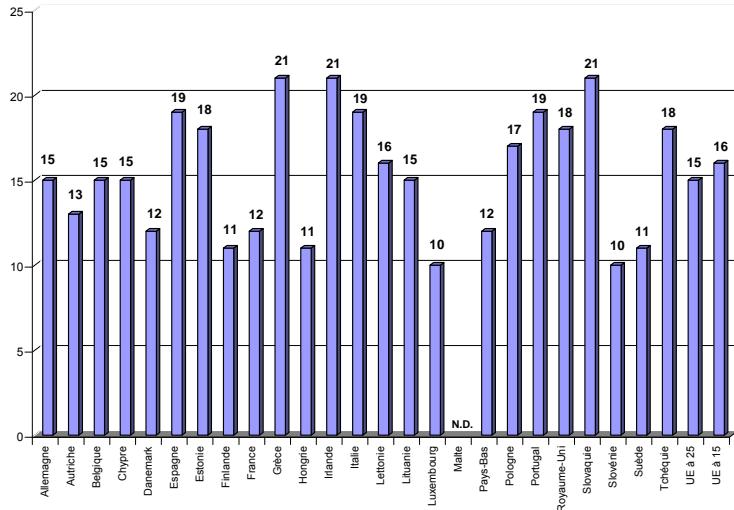
<sup>19</sup> Ouvrages de référence :

- *l'État des inégalités en France*, Observatoire des inégalités, Belin 2007 ;  
- Institut de veille sanitaire, étude réalisée auprès des bénéficiaires de l'aide alimentaire, mars 2006.

<sup>20</sup> UNICEF, rapport sur la pauvreté des enfants, 2005, page 120.

L'Europe est loin d'avoir éradiqué la pauvreté : 15 % de la population dispose d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian, soit moins de 817 euros par mois. Des disparités importantes existent entre les pays nordiques et la France d'un côté, où la pauvreté se situe autour de 11 à 12 % et les pays du Sud de l'Europe, l'Irlande et le Royaume-Uni de l'autre, où le taux de pauvreté est compris entre 18 et 21 %. Ces pays ont connu une industrialisation plus tardive (Grèce, Portugal), ou ont opté pour des politiques de déréglementation et de moindre redistribution.

Graphique 12 : Taux de pauvreté\* en 2003, en %



\*Seuil de pauvreté : 60 % du revenu médian (revenu qui sépare la population en deux, la moitié recevant moins que ce revenu, l'autre plus).

Source : *L'état des inégalités en France en 2007* - Louis Maurin et Patrick Savidan, éditions Belin, 2007.

En France, il existe 3,7 millions de personnes pauvres, selon la définition la plus restrictive de la pauvreté et 7 millions selon les critères européens (chiffres INSEE, 2003).

La perception de la pauvreté et ses formes multiples sont extrêmement variables. L'alimentation est considérée comme un indicateur rendant assez bien compte de cette situation. 2,6 millions de personnes font appel, chaque année, à la Banque alimentaire.

D'après l'Observatoire des inégalités, en 2004, 5,3 % des familles mangeaient de la viande tous les deux jours, elles étaient 5 % en 1998. 2,8 % des familles étaient concernées par l'absence de repas complet pendant au moins une journée au cours des deux dernières semaines de la période de référence de l'enquête de l'Observatoire, contre 3,6 % en 1998.

D'après l'étude de l'Institut de veille sanitaire réalisée auprès d'un millier de bénéficiaires de l'aide alimentaire, « *46 % des personnes interrogées déclaraient avoir assez à manger, mais pas toujours les aliments qu'elles souhaitaient et 49,6 % déclaraient ne pas avoir assez à manger parfois ou souvent (donc un pauvre sur deux en France ne mange pas à sa faim)* ». L'enquête révèle également les carences alimentaires dont souffrent les habitués de l'aide alimentaire dont la durée moyenne d'utilisation est de 25 mois. Seul, 1 % des bénéficiaires de l'aide alimentaire ont une consommation conforme au Programme national nutrition-santé en ce qui concerne les fruits, 9 % pour les produits laitiers. La moitié des bénéficiaires n'a pas une ration conforme de viande et de poisson.

Pour ces personnes, l'aide alimentaire est la quasi unique source d'approvisionnement ; l'enquête invite à repenser sa conception qui n'est pas conçue actuellement pour subvenir à l'ensemble des besoins nutritionnels.

\*  
\* \* \*

Plus de 10 ans se sont écoulés depuis l'engagement pris au sommet mondial de l'alimentation (SMA) de réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées avant 2015. Peu de progrès ont été enregistrés en matière de réduction de la faim. Si quelques pays ont progressé vers cet objectif, dans de nombreux autres, le nombre de personnes sous-alimentées n'a fait que croître. La faim et la pauvreté ont des répercussions sur la santé et l'éducation des populations, faisant reculer le tryptique indispensable au développement : se nourrir, s'éduquer, se soigner.

Malgré l'ampleur de la malnutrition, d'aucun pensait le problème réglé, reléguant les pénuries alimentaires dans les oubliettes de l'histoire. L'augmentation de 50 % de la population mondiale à l'horizon 2050, la conjoncture agricole des dernières années reposent avec force, certainement dans des termes nouveaux, la question séculaire de l'alimentation humaine.

## **II - CAUSES, HISTOIRE ET CONTEXTE ACTUEL DU DÉVELOPPEMENT DE LA FAIM DANS LE MONDE**

Le monde a été capable, ces cinquante dernières années, de multiplier par plus de deux la production agricole, progression qui a dépassé l'explosion démographique, pourtant la situation agricole et alimentaire s'est dégradée.

Les réalités dramatiques corroborées par les statistiques dressent un tableau accablant des conséquences de la faim; 70 % de ceux qui souffrent de la faim et de la misère sont paradoxalement des paysans. Il est nécessaire d'en comprendre les causes afin de proposer des solutions à court terme et de donner des perspectives pour sortir de cette situation agricole et alimentaire inacceptable.

Les causes de la faim sont multiples et s'interpénètrent. À l'origine de cette situation :

- l'évolution historique très contrastée des agricultures du monde ;
- la révolution des technologies agricoles, qui n'a pas profité à l'ensemble des agricultures ;
- les difficultés d'accès à la terre et à l'eau, véritables enjeux pour les pays en développement.

Cette évolution a entraîné de graves inégalités de développement. Les écarts de productivité considérables entre les agricultures des pays développés et celles des pays en développement engendrent exclusion et exode rural des paysans. Ces inégalités de développement sont exacerbées par les interventions extérieures, notamment celles du FMI et de la Banque mondiale dans le cadre des politiques d'ajustements structurels.

Avec un développement agricole aussi inégal, la libéralisation des échanges agricoles mondiaux prônée à l'OMC ne semble pas être une solution à l'insécurité alimentaire dans le monde.

Par ailleurs, la domination des sociétés multinationales de l'agroalimentaire, du négoce et de la distribution exerce une pression sur les prix agricoles mondiaux, tirant vers le bas le revenu des paysans qui représentent souvent une partie très importante des actifs.

### **1. La pauvreté, principale cause de la faim**

Les conditions de vie des populations pauvres sont difficiles, voire invivables, d'où l'exode rural mais aussi des migrations plus lointaines vers l'occident, perçu comme un Eldorado.<sup>21</sup>

**La pauvreté est un cercle dont il est difficile de sortir.** Dans les pays en développement, les femmes pauvres n'ont souvent pas accès aux soins prénataux, elles accouchent sans assistance médicale. Leurs enfants auront moins de chance de survivre, moins de chance de fréquenter un cycle complet d'école primaire, plus de probabilité d'avoir par la suite un faible revenu ; le cycle infernal se perpétue de génération en génération.

En Inde, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans, dont la mère est analphabète est plus du double de celle dont la mère a suivi une scolarité primaire complète (PNUD - 2005).

Plus de 40 % de la population mondiale est confrontée quotidiennement à la réalité ou à la menace de la pauvreté la plus extrême.

**Les disparités sont extrêmes.** Le rapport 2005 du PNUD sur le développement humain indique que « *les 2,5 milliards d'individus vivant avec moins de 2 dollars par jour - 40 % de la population mondiale - représentent 5 % du revenu mondial. Les 10 % les plus riches, qui vivent presque tous dans des pays à revenu élevé, comptent pour 54 %* ».

Depuis 1990, la proportion de la population mondiale vivant avec moins d'un dollar par jour (considéré comme le seuil de pauvreté, mais à interpréter avec la plus grande prudence, comme le souligne le PNUD) est passée de 28 à 21 %, réduction équivalant, en nombre absolu, à environ 130 millions de personnes.

Toutefois, au cours des deux dernières décennies des réductions de la pauvreté ont été enregistrées. Cela a été vrai, en particulier en Chine, en Asie du Sud où la proportion de pauvres a baissé mais où, pour cette dernière région, le nombre de personnes pauvres n'a pas baissé. Il n'y aurait pas de progrès en Amérique latine et au Moyen-Orient.

L'Afrique sub-saharienne enregistre, en 2001, près de 100 millions de personnes de plus qu'en 1990 vivant chacune avec moins d'un dollar par jour.

---

<sup>21</sup> Audition de M. Saliou Sarr, président de la Fédération nationale des producteurs de riz du Sénégal, devant la section de l'agriculture et de l'alimentation, le 13 juin 2007.

A côté de cette très grande pauvreté, qui est un frein au développement économique et au progrès social, les plus grandes fortunes privées se multiplient et ne cessent de s'accroître<sup>22</sup>. L'Académie d'agriculture de France relève dans son rapport<sup>23</sup>, que la plus grande fortune privée mondiale est de l'ordre de 17 milliards de dollars alors que le PIB du Sénégal ne dépasse pas 5 milliards.

Ces inégalités se retrouvent à l'intérieur des pays. Au Brésil, les 10 % les plus pauvres ont 0,7 % du revenu, les 10 % les plus riches 47 %.

L'Indicateur de développement humain (IDH) permet d'évaluer le bien-être dans une acception plus large que le PIB. Il appréhende le revenu en parité de pouvoir d'achat, le taux d'alphabétisation des adultes et le niveau d'instruction et l'espérance de vie à la naissance.

Cette dernière a augmenté de seize ans entre 1960 et 2005, pour l'ensemble des PED. Les écarts demeurent toutefois encore très grands avec l'espérance de vie des pays les plus riches. Au Burkina-Faso, l'espérance de vie à la naissance est inférieure de 35 ans à celle des Japonais.

Pour les 31 pays appartenant à la catégorie de développement humain faible (dont 28 sont en Afrique sub-saharienne), soit 9 % de la population mondiale, l'espérance de vie à la naissance est de 46 ans soit 32 ans de moins que dans les pays à indicateur élevé.

Au cours de la dernière décennie, l'IDH a augmenté sauf dans 18 pays d'Afrique sub-saharienne et dans 6 pays de l'ex-URSS.

La pauvreté extrême peut donner l'impression de conduire à la passivité. Mais comment peut-on avoir envie de se battre quand on a faim tous les jours, qu'on est malade, qu'on ne peut rien pour ses enfants mal nourris, malades. Cette situation conduit aussi à l'exclusion, à la délinquance, à l'exode vers des contrées qui, vues des pays les plus pauvres, apparaissent comme des zones d'opulence où l'on peut manger, être soigné, envoyer ses enfants à l'école, vivre.

La pauvreté nourrit le terreau du terrorisme. « *Contre le terrorisme, l'aide aux moins riches est plus efficace que des chars* » déclare Kemal Dervis, administrateur du PNUD<sup>24</sup>.

Dans ces conditions les équilibres géopolitiques de la planète sont très fragiles et de nombreux conflits sont ceux de la misère.

Depuis le milieu des années 1970 presque toutes les régions ont vu leur IDH s'accroître, à l'exception de l'Afrique sub-saharienne qui depuis 1990 a connu une stagnation due à l'impact catastrophique du VIH sida sur l'espérance de vie qui y est inférieure à ce qu'elle était il y a trois décennies.

<sup>22</sup> Selon la revue Forbes, la richesse des 400 Américains les plus riches s'élèverait à 1 540 milliards de dollars.

<sup>23</sup> *L'avenir du système agricole et alimentaire mondial* - Collectif de membres de l'Académie d'agriculture de France, février 2007.

<sup>24</sup> Journal *Le Monde* du 10 juillet 2007.

Si la pauvreté est la cause principale de la faim, 70 % des personnes malnourries dans les pays en développement sont des paysans. Le développement agricole inégal est au cœur du problème.

## 2. Empires coloniaux et spécialisation internationale

La terre devenue rare, les conquêtes ont permis, avec les progrès des moyens de transports maritimes, des migrations de masse de populations et l'extension des terres pouvant être cultivées.

L'Amérique, l'Afrique sub-saharienne ou l'Australie étaient des continents « sous-peuplés » par rapport à l'Europe, sous-peuplement dans certains cas résultant des massacres liés à la conquête ou résultant des épidémies qui l'ont accompagnée. Avant l'abolition de l'esclavage, la traite des Noirs a alimenté en main-d'œuvre les plantations de canne à sucre des Antilles ou celles de coton aux États-Unis.

Par ailleurs, l'émigration fut aussi un moyen d'échapper à la disette pour de nombreux Européens. Entre 1846 et 1932, plus de 50 millions d'Européens s'expatrièrent en Amérique du Nord, en Australie, en Amérique du Sud, en Algérie, en Afrique du Sud.

Des transports plus performants permettaient d'acheminer vers l'Europe la production des colonies dont le développement était également facilité par les progrès de l'agronomie, du machinisme, mais aussi de la médecine.

Les échanges commerciaux internationaux se développèrent de manière significative au XVII<sup>e</sup> siècle. Le rapport sur *L'avenir du système agricole et alimentaire mondial*, déjà cité, élaboré par un collectif de l'Académie d'agriculture, précise le rôle des empires coloniaux dans les formes de régulation des échanges agricoles : « *L'espace international est alors réparti, souvent de manière conflictuelle, en espaces économiques placés sous la tutelle d'une métropole. Celle-ci en assure la protection militaire et commerciale. Elle contrôle et oriente les flux des échanges au sein de son empire, par des mécanismes multiples de taxes, de stockage, public ou privé* ».

**Les colonies vont se spécialiser dans les cultures d'exportation** : café, sucre de canne, thé, cacao, arachide, caoutchouc, coprah, cultures tropicales pour la plupart, **au détriment des cultures vivrières**, ce qui les rendait dépendantes des cours de ces produits et des importations d'aliments de base.

Priorité est donnée aux cultures d'exportation. Ce fut le cas pour la culture de l'arachide au Sénégal<sup>25</sup>, qui a bénéficié d'un « prix protégé » jusqu'en 1964, à la différence du riz. En vendant le kilo d'arachides en coque, le paysan sénégalais pouvait obtenir « chez son traitant de brousse jusqu'à 1,3 kg de riz brisé ».

---

<sup>25</sup> *Démocratie pour l'Afrique*, René Dumont, avec Charlotte Paquet - Editions du Seuil, 1991.

Les cultures de rente faisaient l'objet de recherches. Des variétés plus performantes étaient obtenues, ce fut le cas pour la culture du coton, en Afrique occidentale francophone. Les aliments de base n'ont jamais bénéficié d'attentions comparables ni en matière de recherche, ni en ce qui concerne les conseils techniques, les crédits et plus encore les garanties d'écoulement.

De 1964 à 1977, le café et le cacao ont été à l'origine du « miracle » ivoirien avant que les prix ne s'effondrent.

La spécialisation de certains pays en développement en denrées agricoles d'exportation s'explique, pour certaines productions, pour des raisons climatiques même si celles-ci ne sont pas les seules.

Au Mali, le coton représente la moitié des recettes d'exportation. Il fait vivre le tiers de la population et peut-être « quinze millions supplémentaires » chez ses voisins.

Le rapport mondial du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) de 2005 sur le développement humain, signale que lorsque, en 2001, les prix mondiaux du coton ont fortement baissé, les pertes imputables aux subventions américaines furent estimées à l'équivalent de 1 à 3 % du PIB du Burkina et du Mali.

### **3. Une évolution agricole contrastée**

Dans l'histoire de l'humanité, l'agriculture a moins de dix mille ans d'existence. Elle serait apparue au néolithique, vers le 8<sup>e</sup> millénaire avant Jésus-Christ, vraisemblablement au Proche-Orient ; parallèlement, tant en Asie avec le riz, et en Amérique latine avec le maïs, les sociétés se sont construites à partir de l'agriculture. Elle a joué un rôle essentiel

À ses activités de cueillette, y compris de chasse et de pêche, l'homme va ajouter celles de cultivateur. Il ramassait ce qui était dans la nature ; il va, en outre, devenir producteur. « *Le semis volontaire de plantes nourricières, acte agricole par excellence, constitue l'agriculture et réalise la "révolution agricole" du néolithique* »<sup>26</sup>.

L'homme va chercher, en permanence, souvent de façon empirique à améliorer l'efficacité de son effort. Les pénuries, les famines relevées au cours des siècles montrent que l'abondance alimentaire pour tous est difficile à atteindre d'où l'importance des systèmes de stockage et de déstockage publics pour garantir un minimum d'alimentation, y compris pendant les années de vaches maigres.

---

<sup>26</sup> *Nous allons à la famine* - René Dumont et Bernard Rosier - Collections Esprit « Frontière ouverte », éditions du Seuil, 1966.

### *3.1. L'évolution agricole contemporaine*

Au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la production agricole et alimentaire a été multipliée par 2,6, progressant davantage en cinquante ans qu'elle ne l'avait fait en dix mille ans. Cette progression est liée à l'augmentation des rendements, résultant de l'utilisation de semences sélectionnées, d'engrais, de produits phytosanitaires. Elle résulte, à un moindre degré, de l'accroissement des surfaces cultivées et de l'amélioration des façons culturales par des paysans maîtrisant de mieux en mieux les techniques.

La révolution agricole a commencé aux États-Unis un peu avant la seconde guerre mondiale. En France, elle a démarré en 1945-1950.

Ce sont les agriculteurs familiaux américains et européens qui ont fait cette révolution, à laquelle ont largement contribué des acteurs extérieurs : la recherche, l'industrie (motorisation, mécanisation, fournitures d'intrants), des politiques agricoles efficientes.

Cet accroissement de la production s'est fait avec une diminution très importante de la population agricole. Pour une très grande part, cet accroissement est dû à l'augmentation des rendements et pour une faible part à l'augmentation des superficies cultivées.

### *3.2. La révolution verte<sup>27</sup>*

Elle a commencé dans les années 1965-1966, avec 10 à 20 ans de retard sur la révolution agricole des pays développés. C'est une expression qui a été utilisée aux États-Unis pour désigner un processus qui s'est déroulé dans la zone tropicale et en particulier en Inde, au Pendjab, notamment, consistant en la « tropicalisation des principaux ingrédients de la grande transformation agricole » qui avait eu lieu aux États-Unis puis en Europe. Mais alors que dans ces deux régions la motorisation et la mécanisation avaient joué un rôle tout à fait considérable, en Inde il s'agissait d'occuper une grande partie de la population rurale puisque l'agriculture représentait l'essentiel de l'emploi. La motorisation n'avait pas d'intérêt.

Cette révolution agricole donna naissance à une agriculture forte utilisatrice d'intrants et intensive en travail humain.

Les résultats ont été excellents tant pour le blé que pour le riz. Par ses formes, son type de développement intégré, notamment en Inde, aux politiques d'indépendance nationale, la révolution verte a rencontré, en Asie, des succès réels et rapides dont les limites et les travers apparaissent depuis les années 1990. En Amérique latine, où les travailleurs journaliers sans terres, ou vivant à la limite des grandes exploitations sur de toutes petites parcelles, sont nombreux, ce

---

<sup>27</sup> Sources utilisées pour la rédaction de cette partie :

- Audition de M. Michel Griffon par la section de l'agriculture et de l'alimentation ;
- *Nourrir la planète* - Michel Griffon - Pour une révolution doublement verte - éditions Odile Jacob, mai 2006.

sont les grands producteurs qui ont tiré profit de la révolution verte en développant les cultures de la canne à sucre, du soja, du riz, des agrumes au Brésil, de la viande bovine en Argentine, à partir des années 1970. En Afrique, les résultats ont été mitigés avec des succès dans la culture du coton, des échecs dans l'agriculture sahélienne et un certain nombre de succès dans l'agriculture des zones tropicales humides sur les cultures pérennes comme le café, le cacao ou l'huile de palme.

Au Maghreb et au Moyen-Orient, elle a surtout connu des succès en zones irriguées.

Comme l'a souligné M. Michel Griffon au cours de son audition, **la révolution verte a été un succès pour des raisons économiques et pas seulement pour des raisons techniques, et également pour des motifs politiques.**

Les années d'après-guerre étaient des années de guerre froide. L'Inde avait un parti communiste important. Dans cette situation et selon l'appréciation politique prévalant à cette époque, un risque de famine plus un parti révolutionnaire pouvaient déboucher sur une prise de pouvoir communiste, ce qui était le cas dans la Chine maoïste. Dans ces conditions, les États-Unis, les grandes fondations américaines et la plupart des gouvernements occidentaux ont financé la révolution verte, en subventionnant les intrants utilisés, le matériel agricole, les crédits, en faisant de la vulgarisation gratuite auprès des paysans, en subventionnant les prix alimentaires afin d'en favoriser la demande.

Il s'agissait d'une politique agricole très volontariste. La méthode n'était pas nouvelle, c'était celle qui avait été appliquée en Europe avec le plan Marshall, par le général Mac Arthur, au Japon, dans l'après-guerre.

### *3.3. La révolution laitière en Inde*

« La révolution blanche<sup>28</sup> » est moins connue que la révolution verte ; elle est pourtant porteuse de nombreux enseignements dans l'amélioration du sort de petits paysans, tout en favorisant l'alimentation des populations.

« L'Opération abondance » était une initiative indienne conçue et dirigée par un ancien dirigeant d'une union de coopératives laitières, dont la première coopérative avait été créée en 1946, à Anand. Cette opération était destinée à soutenir un programme de production laitière coopérative contrôlé par les agriculteurs, avec un soutien de la Banque mondiale.

Pour amorcer le système et permettre l'approvisionnement des laiteries, de grandes quantités de poudre de lait ont été fournies par la Communauté européenne et par le Programme alimentaire mondial.

---

<sup>28</sup> Sources utilisées :  
 - Département de l'évaluation de la Banque mondiale, n° 168 - 1998 ;  
 - Ouvrage de Michel Griffon, *Nourrir la planète*, opus déjà cité.

Un vaste réseau coopératif à trois niveaux a été mis en place, regroupant 57 000 sociétés coopératives de village (6 000 sociétés coopératives laitières féminines ont été créées au niveau des villages), 72 associations de producteurs de lait, 22 fédérations avec, au sommet, un Conseil national de développement de la production de lait.

Il s'agissait d'un projet de commercialisation ouvrant de nouveaux circuits entre les producteurs ruraux isolés (6 millions de producteurs, dont 60 % de paysans marginalisés ou de petits paysans), qui ne livraient qu'un ou deux litres, et les consommateurs urbains.

Entre 1971 et 1994, la production de lait a augmenté de 4,7 % par an ; sans cette opération, son taux de croissance serait resté à 0,7 %.

Les coopératives apportaient également une aide technique aux producteurs : soins vétérinaires, insémination artificielle, aliments du bétail. Entre 1970 et 1985, la production a doublé. M. Griffon note que « *les bénéficiaires ont été presque uniquement des très petits producteurs (70 % avaient moins de deux vaches) et pour 20 % des paysans sans terre* ».

Cette opération a favorisé la création d'emplois ; en s'occupant de la production, les femmes ont libéré des emplois de coolies. Avec les gains supplémentaires assurés par la production laitière, cela a permis une meilleure scolarisation des enfants, notamment des sœurs aînées qui n'avaient plus l'obligation de rester à la maison pour s'occuper des jeunes frères et sœurs.

Le département d'évaluation des opérations de la Banque mondiale souligne un impact de cette opération, comparable à celui de la révolution verte.

Dans son ouvrage *Nourrir la planète*, Michel Griffon donne également l'exemple, toujours en Inde, de la « révolution jaune ».

Au début des années 1970, pour freiner des importations d'huiles coûteuses, nécessaires à la satisfaction des besoins intérieurs, le gouvernement indien a mis en place une politique visant à stimuler l'offre locale. Entre 1975 et le début des années 1990, la production d'oléagineux est passée de 10 millions de tonnes à près de 25 millions de tonnes.

**Ces exemples montrent la complémentarité entre la solidarité et l'aide internationale, le développement des formes coopératives d'entraide entre paysans et l'engagement public.**

**Ils montrent également les effets d'une politique agricole volontariste tant sur le plan de la production locale que sur celui de l'amélioration des conditions de vie des populations.**

### *3.4. Le plafonnement des résultats de la révolution verte*

Depuis le début des années 1990, dans les régions où avait débuté la révolution verte, comme au Pendjab, les rendements plafonnaient. Ce plafonnement risquait de compromettre les espoirs de pouvoir assurer l'alimentation des trois milliards d'habitants supplémentaires de la planète, d'ici 2050. Le risque alimentaire, à l'échelle de la planète, demeurait.

La révolution verte a eu des impacts environnementaux négatifs. C'est ainsi que le Pendjab a connu entre le début de la révolution verte, en 1965-1966 et les années 1995-1996, une baisse de 60 mètres du niveau de ses nappes phréatiques. Cette baisse concerne la plus grande partie de la vallée du Gange. C'est une catastrophe écologique invisible comme le souligne M. Michel Griffon, à la différence, par exemple, de celle de la mer d'Aral.

L'eau utilisée des nappes phréatiques a une quantité de sel relativement importante ; avec l'évaporation, une croûte de sel se dépose sur les sols ce qui entraîne un risque de stérilisation.

Trop d'engrais et de produits phytosanitaires ont été utilisés, polluant de manière significative les nappes phréatiques.

Mais la cause principale de ce plafonnement réside dans l'arrivée, dans les années 1990, et même avant, dans les années 1980, des politiques d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du Fonds Monétaire International.

Dans les années 1960, (et plus encore à partir de 1973 avec le flottement du dollar et une politique internationale de prêt facile)<sup>29</sup>, la plupart des pays en développement se sont fortement endettés auprès de la Banque mondiale (à cette époque Banque internationale pour la reconstruction et le développement - BIRD), ouvrant des crédits aux pays nouvellement indépendants (pour des raisons qui ont plus à voir avec la géopolitique que leur développement propre). La forte augmentation des taux d'intérêt américains, dès la fin des années 1970, met la plupart des PED en situation de ne pas pouvoir rembourser leur dette. Pour obtenir un rééchelonnement de celles-ci, ils sont contraints par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international d'adopter des politiques budgétaires restrictives conduisant à une réduction des subventions à l'agriculture. Il en est résulté une hausse du coût des intrants dont l'utilisation par les agriculteurs a été réduite, se traduisant par une stagnation des rendements.

---

<sup>29</sup> *Politique agricole et relations internationales*, JC. Kroll - Éditions. Syros, 1987.

#### **4. Un développement agricole inégal**

On a vu, précédemment, que les trois quarts des personnes qui souffrent de la faim sont des paysans ou d'anciens paysans qui, chassés par la pauvreté, ont été condamnés à l'exode vers les bidonvilles des agglomérations urbaines ou parfois dans des camps de réfugiés.

Comme le soulignait M. Marcel Mazoyer au cours de son audition par la section de l'agriculture et de l'alimentation, malgré un exode rural de l'ordre de 50 millions de personnes par an, le nombre de pauvres et d'affamés des campagnes ne diminue guère ; un nombre à peu près égal (plus de quarante millions) se forme chaque année.

Il ajoutait que « *les trois quarts des pauvres de la planète, qui sont tellement pauvres qu'ils en sont sous-alimentés, ne sont pas, contrairement à ce que l'on pourrait croire, des consommateurs/acheteurs de produits agricoles et alimentaires, mais des producteurs/vendeurs de produits agricoles* ». Il ne suffit pas d'être producteur de denrées agricoles pour ne pas avoir faim. Ces petits paysans pauvres n'ont pas les moyens d'investir en semences, en engrains, en matériel agricole. Ils produisent peu, ce qui ne suffit pas toujours à l'alimentation de leur famille. Lorsqu'ils ont un petit surplus à commercialiser sur le marché local, le revenu qu'ils en tirent va dépendre du niveau de prix des produits importés vendus sur ce même marché, que ce soit les mêmes produits ou des produits de remplacement (blé, riz...). Lorsque les prix baissent, les paysans sont contraints de vendre une plus grande partie de leurs récoltes pour couvrir leurs frais de production et de commercialisation, il ne leur en reste, alors, pas assez pour assurer la subsistance de leur famille.

Dans les pays agricoles pauvres, il existe plus de 80 pays à faible revenu et à forte dépendance vivrière, où la baisse des prix agricoles et l'instabilité de ces prix ont pour conséquence le renouvellement incessant de la pauvreté rurale, le maintien d'un exode rural et d'un chômage ou d'un sous-emploi élevés et des salaires très faibles pour les travailleurs non qualifiés.

La population active agricole mondiale représente quelque 1,34 milliard de personnes, soit 43 % de la population active totale du monde. L'agriculture est encore, de loin, le secteur qui emploie le plus de personnes.

Toutes les réponses au problème de la faim dans le monde devront nécessairement tenir compte de ces données et interagir avec leur évolution, ce qui exigera du temps.

#### *4.1. Des écarts de productivité de 1 à 1 000<sup>30</sup>*

De nombreux agriculteurs dans le monde ne disposent pour travailler la terre que d'outils à main : des houes, des bêches, des machettes, des fauilles. En général, ces paysans cultivent moins d'un hectare, un peu plus sur des terres sablonneuses légères.

Cinq cent millions de personnes actives agricoles (un milliard de personnes, familles comprises), **un tiers des paysans du monde travaillent uniquement à la main**, avec un outillage valant moins de cent dollars. Ces paysans n'ont pas davantage de moyens pour acheter des engrains, des semences sélectionnées ou des produits phytosanitaires, pour lutter contre les ravageurs de leurs récoltes.

On compte 250 millions d'animaux de travail parmi lesquels des ânes, des bœufs, des chevaux, des lamas, des dromadaires, des yacks. Les animaux de trait offrent déjà un progrès considérable par rapport à la culture manuelle. 18,6 % des actifs agricoles travaillent en traction animale.

Seuls 2,1 % disposent d'un tracteur, sachant que certains actifs ont plusieurs tracteurs et qu'un tracteur peut être utilisé collectivement.

Dans les pays développés, en grandes cultures, en une cinquantaine d'années, la puissance des tracteurs a permis d'accroître considérablement la superficie maximum cultivée par travailleur. Aujourd'hui, un travailleur suffit, en grandes cultures, pour cultiver 500 hectares et même au-delà jusqu'à 1 000 hectares et plus (au Canada, par exemple). Au même moment les rendements à l'hectare ont fortement crû, passant de 1 à 2 tonnes par hectare à près de 10 tonnes par hectare. Dans ces conditions, avec un matériel coûteux, un travailleur agricole peut produire à lui seul plusieurs milliers de tonnes de céréales.

Dans le monde d'aujourd'hui, l'écart de productivité entre la culture manuelle la moins performante et la culture motorisée la plus performante est de l'ordre de 1 à 1 000 et même plus.

Il n'est pas inutile de rappeler qu'en France, en 1950, sur les 2,5 millions d'exploitations de l'époque, la très grande majorité était en traction animale. Certaines n'avaient pas de brabant métallique, pas de faucheuse ni de semoir.

La révolution agricole a accru les rendements à l'hectare, la productivité par actif agricole en raison du matériel utilisé et la production globale. Il faut de moins en moins de personnes pour nourrir l'ensemble de la population. La surface des exploitations s'étend, surtout pour certains types de cultures car il existe aussi des productions hors sol (certaines d'entre elle, comme les élevages, exigent toutefois que des productions d'aliments pour le bétail soient faites ailleurs). Certaines exploitations, les moins productives ou celles n'ayant pas de repreneur, disparaissent au profit de l'agrandissement de celles qui restent. C'est

---

<sup>30</sup> Source : audition de M. Marcel Mazoyer du 23 mai 2007.

ainsi que l'on est passé, en France, de 6 000 000 d'exploitations en 1910 à, à peine, 600 000 aujourd'hui.

Aujourd'hui, les pays émergents d'Amérique Latine, ou en transition, l'Ukraine, la Russie, dans de grands domaines à bas salaires, obtiennent une productivité aussi élevée que les Américains ou les Européens. Compte tenu du moindre coût des intrants et de la main-d'œuvre, les prix de revient y sont plus bas. Un tracteur fabriqué sous licence au Brésil coûte bien moins cher et le prix du travail d'un « tractoriste » est également moins cher qu'il ne l'est, par exemple, en France.

Sur les deux milliards de tonnes de céréales produites par an<sup>31</sup>, à l'échelle mondiale, la culture motorisée en produirait la moitié, la culture par traction animale, l'autre moitié.

Ce type de développement agricole est inégalitaire et concurrentiel : les uns se développent, les autres régressent et cessent d'exister. Les gains de productivité des uns provoquent petit à petit un encombrement du marché par un afflux de produits vendus moins cher, puisqu'ils ont gagné en productivité. Cela entraîne une baisse des prix.

La diminution des prix fait baisser le revenu des plus fragiles et accélère leur exclusion.

#### *4.2. Tendance à la baisse des prix agricoles sur longue période*

Les gains de productivité obtenus grâce à la révolution agricole contemporaine, au cours des cinquante dernières années, se sont traduits par une division par quatre ou par cinq, selon les pays et les produits, des prix agricoles en dollars constants.

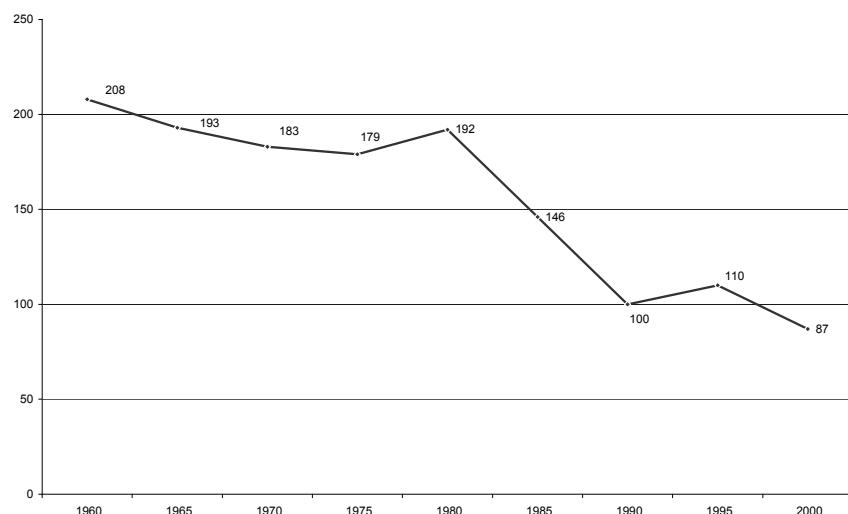
Cette baisse tendancielle des prix agricoles réels a entraîné une baisse très importante du revenu des exploitations qui, pour une raison ou une autre, n'ont pas pu investir et progresser suffisamment. Ces exploitations, devenues non viables, ont cessé d'exister, ce qui a été le cas, en France, pour plus de 90 % des exploitations du début du XX<sup>e</sup> siècle. Comme le souligne M. Marcel Mazoyer, « *c'est dire que moins de 10 % des exploitations existant au début du siècle ont franchi toutes les étapes de la modernisation* ».

---

<sup>31</sup> Audition de M. Philippe Collomb, le 14 mars 2007.

Le graphique<sup>32</sup> ci-après traduit cette baisse des prix pour la période 1960-2000 pour les produits agricoles, alimentaires ou non.

Graphique 13 : Évolution de l'indice des prix mondiaux des produits agricoles, alimentaires ou non, de 1960 à 2000 (base 100 pour 1990)



Source : d'après Banque mondiale ([http://www.worldbank.org/data/wdi2001/pdfs/tab6\\_4.pdf](http://www.worldbank.org/data/wdi2001/pdfs/tab6_4.pdf))  
Extrait de l'intervention de M. Jacques Berthelot au Forum sur la souveraineté alimentaire, à Niamey, en novembre 2006.

Le rapport 2004 de la FAO sur *La situation des marchés des produits agricoles* indique « qu'au cours des quatre décennies passées, les prix réels des produits agricoles de base ont diminué d'environ 2 % par an ».

Le rythme de cette baisse a été différent selon les produits. Les matières premières, les boissons tropicales, les oléagineux et les céréales ont connu les baisses les plus importantes. La chute des prix réels a été moindre pour les produits horticoles, la viande et les produits laitiers.

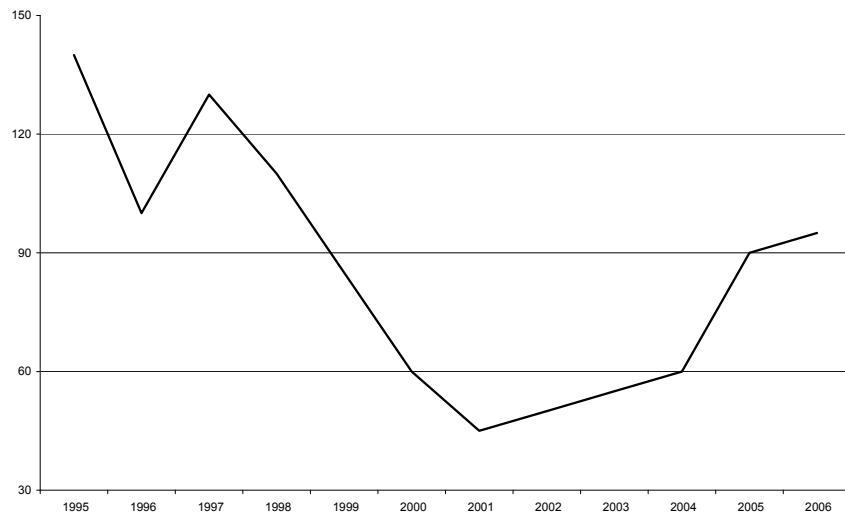
Une baisse tendancielle a été enregistrée de la fin des années 1990 à 2001, avec, ensuite, un redressement ou une certaine stabilité.

Entre 1997 et 2001, les cours du café ont reculé de près de 70 %, en termes réels, les cours du café se sont retrouvés à un niveau inférieur à celui d'il y a trente ans. Ils se sont ensuite redressés à la suite, notamment, de la réduction de l'offre par les producteurs d'Amérique latine.

---

<sup>32</sup> Extrait de la contribution de M. Jacques Berthelot, maître de conférence retraité de l'ENSAT, membre de l'ONG solidarité, au forum sur la souveraineté alimentaire de Niamey, novembre 2006.

Graphique 14 : Cours du café

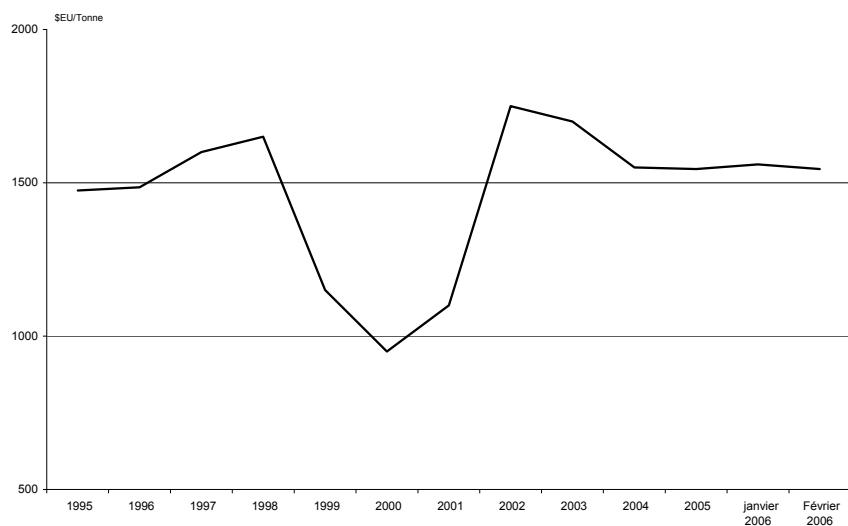


Note : Prix composites de l'Organisation internationale du café

Source : OIC - Graphique extrait de la situation des marchés des produits agricoles - FAO 2006.

La courbe de prix du cacao s'est redressée à partir de 2000, le prix a ensuite faibli à la fin de 2003, en raison d'une offre abondante et de la concurrence des matières grasses d'origine diverses ayant remplacé le beurre de cacao dans le chocolat à la suite de l'intervention d'une directive de l'Union européenne, autorisant ce remplacement.

Graphique 15 : Cours du cacao



Source : Organisation internationale du cacao (ICCO).

Graphique extrait de la Situation des marchés des produits agricoles - FAO 2006.

« Avant le milieu des années 80, les variations de prix des produits agricoles de base étaient importantes et la baisse tendancielle était fortement marquée ». Depuis cette époque, la FAO souligne leur stabilisation. Néanmoins, sur le court terme, la coexistence d'une demande stable et d'une offre qui fluctue entraîne de fortes variations de prix.

Dans son rapport sur le commerce et le développement (2005), la CNUCED indique le pourcentage de variation du cours international par rapport à l'année précédente, pour un certain nombre de produits agricoles.

Tableau 2 : Cours international des produits primaires, 1999-2004  
 (% de variation par rapport à l'année précédente)

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Produits alimentaires et boissons tropicales</b>	<b>- 17,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1,0</b>	<b>2,0</b>	<b>16,6</b>
Boissons tropicales	- 21,3	- 15,3	- 21,0	12,7	5,6	6,4
Café	- 21,3	- 25,1	- 29,0	4,7	8,7	19,8
Cacao	- 32,1	- 22,1	22,7	63,3	- 1,3	- 11,8
Thé	- 7,0	6,7	- 20,1	- 9,6	8,4	2,0
Produits alimentaires	- 16,9	2,0	3,0	- 1,0	2,0	14,4
Sucre	- 30,0	30,4	5,6	- 20,3	2,9	1,1
Betterave	6,2	5,6	10,0	- 0,3	0,5	17,8
Maïs	- 10,0	- 2,8	1,1	10,5	6,4	5,0
Blé	- 11,0	3,1	9,0	16,5	- 0,8	7,1
Riz	- 18,7	- 18,0	- 15,0	10,6	4,3	23,5
Bananes	- 9,9	- 2,3	38,8	- 9,6	- 28,7	39,9
<b>Graines oléagineuses</b>	<b>- 26,5</b>	<b>- 20,0</b>	<b>- 6,0</b>	<b>24,5</b>	<b>17,1</b>	<b>13,1</b>
Fèves de soja	- 17,4	5,3	- 8,0	8,7	25,0	16,0
<b>Matières premières agricoles</b>	<b>- 10,2</b>	<b>3,1</b>	<b>- 4,0</b>	<b>- 2,1</b>	<b>19,1</b>	<b>9,8</b>
Cuir et peaux	- 6,3	11,1	5,0	- 2,9	- 16,7	- 1,2
Coton	- 18,6	11,5	- 19,0	- 3,6	37,2	- 3,3
Tabac	- 7,1	- 3,8	0,0	- 8,0	- 3,3	3,4
Caoutchouc	- 12,6	7,9	- 14,1	33,1	41,7	20,3
Bois tropicaux	- 7,2	3,7	6,4	- 10,5	20,1	19,2

Source : CNUCED, Bulletin mensuel des prix des produits primaires, diverses parutions.

Note : Ce tableau est une version révisée du tableau 2.2 du *Rapport sur le commerce et le développement 2004*.

Extrait du tableau, page 77, du rapport sur le commerce et le développement 2005 de la CNUCED.

Ces évolutions montrent la très grande volatilité des prix de produits agricoles, alimentaires ou non alimentaires.

#### 4.3. Les termes de l'échange

Les termes de l'échange permettent de comparer l'évolution des prix des produits primaires (pétrole, minéraux, produits agricoles...), dont dépendent de nombreux pays en développement, à celle des prix des produits manufacturés, dont ils sont généralement importateurs.

Selon la CNUCED, la notion la plus couramment employée est celle des « termes net de l'échange de troc », qui traduit le rapport entre l'indice de la valeur unitaire des produits exportés et celui de la valeur unitaire des produits importés.

*a) Dépendance à l'égard de quelques produits de base*

Pour évaluer la capacité d'un pays à importer des biens dont il a besoin, il est plus significatif de se fonder sur les termes de l'échange des revenus représentant le pouvoir d'achat des exportations.

La part des produits primaires, y compris les combustibles, était de 65 % dans le total des exportations des pays en développement en 1980-1983 ; elle était de 30 % en 1999-2003.

Pour la même période, la part des produits primaires autres que les combustibles a évolué ainsi qu'il suit, par région.

Tableau 3 : Évolution de la part des produits primaires autres que les combustibles (en % du total des exportations)

	1980/1983	1989/1992	1999/2003
Pays en développement	26,0	19,7	12,7
Amérique latine et Caraïbes	42,9	40,7	25,7
Afrique	32,7	24,9	24,0
Asie occidentale	11,5	8,6	6,1
Asie de l'Est et du Sud	29,3	15,1	9,1

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, fondés sur la base de données COMTRADE de l'ONU - Rapport sur le commerce et le développement, 2005, CNUCED.

**Pour un certain nombre de pays en développement, un seul produit agricole représente une part importante de leurs revenus d'exportation. En 2000, le coton représentait 84 % des revenus d'exportation du Bénin, 47 % de ceux du Mali, 39 % de ceux du Burkina Faso, 38 % de ceux du Tchad. Le café représentait 56 % des revenus d'exportation de l'Ouganda, 43 % de ceux du Rwanda, 40 % de ceux de l'Éthiopie.**

Dans *La situation des marchés des produits agricoles 2004*, la FAO relevait que « pas moins de 43 pays en développement dépendent d'un seul produit, représentant plus de 20 % des recettes totales d'exportations de marchandises. La plupart de ces pays se trouvent en Afrique subsaharienne, en Amérique latine ou dans les Caraïbes ».

Cette dépendance à l'égard d'un seul produit les rend très vulnérables à la fois au niveau de la production, dépendant des conditions climatiques, et aux aléas du marché.

La FAO note que de la fin des années 1990 à 2001, les cours de nombreux produits agricoles ont connu une baisse tendancielle. Entre 1997 et 2001, les cours du café ont reculé de près de 70 %, atteignant un niveau inférieur au coût de production de nombreux pays. Cette baisse brutale a créé des situations d'urgence alimentaire dans plusieurs pays d'Afrique et d'Amérique centrale.

La reprise des marchés des produits agricoles entamée en 2002 s'est consolidée les années suivantes.

*b) Évolution des termes de l'échange<sup>33</sup>*

Depuis le début des années 1980, les termes de l'échange net des pays en développement se sont détériorés d'environ 15 %. Cette détérioration s'est accompagnée, depuis les années 1980, d'une augmentation du volume des exportations en Asie de l'Est et du Sud, à partir des années 1990 pour l'Amérique latine et pour l'Afrique, mais beaucoup plus lentement pour cette dernière.

En Amérique latine, la CNUCED indique que la brutale détérioration des termes de l'échange des années 1980 est à mettre en rapport avec la crise de la dette. L'augmentation des exportations pour assurer le service de la dette et pour compenser le tarissement des entrées de capitaux a eu pour effet de faire baisser les prix des produits exportés.

**Le démantèlement des accords internationaux par produits (notamment le café, cacao et caoutchouc), facteurs de distorsion de concurrence pour le FMI et la Banque mondiale, a fait disparaître des outils qui permettaient une certaine maîtrise de la production de ces produits afin de stabiliser leur prix. Pour les mêmes raisons, les offices de commercialisation et les entreprises commerciales d'État, qui donnaient aux PED un pouvoir de négocier les prix de leurs exportations ont été pour la plupart privatisés. La CNUCED souligne à ce propos : « *La suppression des Offices de commercialisation n'a pas entraîné une augmentation de la part des prix à l'exportation revenant aux producteurs... Elle a eu tendance à accroître les lacunes institutionnelles, les organismes privés étant généralement incapables de reprendre bon nombre des fonctions précédemment assurées par les Offices* »<sup>34</sup>.**

En Afrique, dont les exportations sont moins diversifiées, les termes de l'échange ont été plus instables durant les années 1990 que ceux des autres régions. Le pouvoir d'achat des exportations n'a retrouvé le niveau de 1980 qu'en 1996. Depuis 2000, les termes de l'échange de l'Afrique se sont améliorés plus que ceux des autres régions, en raison de la forte demande en produits primaires des pays en développement d'Asie. Les termes de l'échange de l'Asie de l'Est et du Sud sont restés stables pendant plus de quinze ans avant de se détériorer lors de la crise financière de 1997. Entre 1997 et 2004, les termes de l'échange ont chuté d'environ 15 %, cette baisse a été plus que compensée par la progression du volume des exportations.

Les termes de l'échange des pays exportateurs de produits agricoles ont évolué en fonction des produits exportés, de leurs prix, et compte tenu de la part des autres produits primaires dans leurs exportations.

---

<sup>33</sup> Source utilisée pour la rédaction de ce paragraphe : *Rapport sur le commerce et le développement, 2005*, CNUCED, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

<sup>34</sup> Jacques Berthelot, opus déjà cité.

Les termes de l'échange ont des répercussions sur l'évolution du revenu national et sur celle des recettes budgétaires.

### 5. Le problème de la dette

**De 1960 à 1980**, selon le Comité d'annulation de la dette du tiers-monde (CADTM), le stock de la dette extérieure des pays en développement est passé de 8 milliards de dollars à 540 milliards de dollars. Ce stock atteignait 2 600 milliards en 2004.

Le tableau ci-après donne l'évolution de ce stock et de celle du service de la dette<sup>35</sup>.

Tableau 4 : La dette de 1980 à 2004

Années	Stock (milliards de \$)	Service (milliards de \$)
1980	540	90
1990	1 340	150
1998	2 320	290
1999	2 350	350
2000	2 280	380
2001	2 260	370
2002	2 340	370
2003	2 550	420
2004	2 600	370

Source : CADTM

Sur les 2 600 milliards de dollars de 2004, la part multilatérale représentait 22 %, la part bilatérale due à des États, 20 %, et la part due au privé, 58 %.

La dette extérieure publique en représentait 62 %. En 2004, la dette se répartissait ainsi qu'il suit.

Tableau 5 : La dette en 2004

Régions	Stock (milliards de \$)	Service (milliards de \$)
Amérique latine	770	121
Afrique subsaharienne	220	15
Moyen Orient et Afrique du Nord	160	23
Asie du Sud	180	16
Asie de l'Est	540	83
Ex Bloc soviétique	730	116
<b>TOTAL</b>	<b>2 600</b>	<b>374</b>

Source : CADTM

---

<sup>35</sup> Le service de la dette comprend les intérêts et le capital à rembourser chaque année (annuité).

Sur la période 1980-2004, les pays en développement ont remboursé 5 300 milliards de dollars.

Le transfert net global (différence entre prêts reçus et remboursements totaux) s'est élevé à - 486 milliards de dollars entre 1999 et 2004 (- 264 milliards pour l'Amérique latine), dont - 321 milliards concernant l'aide publique. Cette situation fait dire à M. Nicolas Sersiron, vice-président du Comité français pour l'annulation de la dette du tiers-monde, « *la dette est un transfert de richesses des pauvres vers les riches* »<sup>36</sup>.

Le service de la dette représente une part importante des budgets des États les plus endettés. Cela a des répercussions très négatives sur le financement des services sociaux de ces pays tels que l'accès aux soins de base, l'éducation, l'accès à l'eau. Cette situation accroît les inégalités de développement, y compris en agriculture.

Pour la période 1992-1997, le CADTM a calculé que la part du budget des États d'Afrique consacrée au service de la dette s'élevait à 38 %.

La forte augmentation des taux d'intérêt à la fin de 1979, intervenue dans une période de baisse des cours des matières premières et des produits agricoles exportés par les pays débiteurs, va se traduire par des crises financières de plus en plus nombreuses. En août 1982, le Mexique annonce qu'il n'est plus à même de rembourser sa dette.

C'est dans cette période que le Fonds monétaire international et la Banque mondiale vont imposer des plans d'ajustement structurel aux pays en développement surendettés, afin de pouvoir obtenir un rééchelonnement de leur dette. Ces plans sont censés favoriser la modernisation des économies des pays en développement par la réduction des dépenses publiques (santé, éducation, subventions aux produits de première nécessité, infrastructures), la privatisation des services et entreprises publics et une ouverture au marché international, par la suppression des barrières douanières qui laisse leur agriculture sans protection, à la différence des pays industrialisés.

Certains pays ont développé leurs cultures d'exportation au détriment des cultures vivrières pour faire rentrer des devises. Les devises gagnées en vendant du café ou du cacao servent à acheter des produits pour s'alimenter avec un avantage comparatif très relatif.

Libéraliser, cela veut dire s'ouvrir aux importations de produits agricoles de base à bas prix, ce qui va entraîner une baisse des prix des productions locales. L'Afrique est le continent le moins protégé du fait des mesures imposées par les plans d'ajustement structurel.

---

<sup>36</sup> Audition de M. Nicolas Sersiron devant la section de l'agriculture et de l'alimentation du Conseil économique et social, le 28 février 2007.

**Les États sont poussés à privatiser des entreprises dans lesquelles étaient engagés des capitaux publics, à réduire les interventions publiques en faveur de l'agriculture paysanne, ce qui a fragilisé les revenus des paysans. Les agriculteurs sont contraints de réduire leurs dépenses monétaires ; ils ne renouvellent pas leurs outils, ne peuvent investir. Ils s'endettent et sont contraints d'aller en ville pour gagner un peu d'argent, négligeant alors leur activité agricole.**

À la fin des années 1990, les politiques des institutions financières internationales vont être critiquées y compris par l'UNICEF et par le PNUD.

### 5.1. Résultats

Les emprunts contractés par les pays du Sud ont, de surcroît, peu profité aux populations. Ils ont prioritairement été utilisés pour faciliter l'exploitation des ressources naturelles, énergétiques et minières (barrages, oléoducs, routes...) et, dans certains cas, à l'achat d'armes et de matériel militaire. Une partie des sommes empruntées a été détournée, au passage, par des régimes corrompus.

Les crises financières se sont multipliées, au Mexique en 1994-1995, en Thaïlande, en Indonésie et en Corée du Sud en 1997, en Argentine en 2001-2002, au Brésil en 2002.

Le surendettement des pays en développement a placé ces pays sous l'influence de la Banque mondiale, du FMI et des plans d'ajustement structurel imposés par ces organismes internationaux dans lesquels les pays industrialisés ont une part prépondérante dans la répartition des droits de vote<sup>37</sup>. Aussi, certains pays, notamment d'Amérique latine, ont-ils remboursé leurs dettes par anticipation pour se libérer de la tutelle de ces institutions internationales.

Dans son rapport de septembre 2002, la CNUCED notait que pendant deux décennies de programmes d'ajustement structurel, la pauvreté avait augmenté, les crises rurales s'étaient aggravées et la désindustrialisation avait mis à mal les perspectives de croissance.

### 5.2. L'initiative en faveur des pays pauvres endettés (PPTE)<sup>38</sup>

La dette est un véritable fardeau pour de nombreux pays en développement. En 1996, le Groupe des sept (G7) a lancé, à Lyon, une initiative en faveur des Pays pauvres très endettés (PPTE), renforcée en 1999, au sommet du G7, à Cologne. Cette initiative repose sur l'idée que la réduction de la dette est une condition du développement des pays les plus pauvres.

---

<sup>37</sup> Les droits de vote des pays développés représentent 68,71 % (dont Union européenne : 32,1 %, États-Unis : 16,8 %), ceux des pays en développement 31,29 % (dont Chine : 3,7 % ; Inde : 1,9 % ; Brésil : 1,4 %).

<sup>38</sup> Sources utilisées :

- *Fardeau de la dette extérieure des pays en développement* - La Documentation française ;
- *La dette du Tiers-Monde* - CADTM - Damien Millet - <http://www.cadtm.org>.

Pour bénéficier de cet allègement de la dette, les pays sélectionnés doivent remplir certains critères. Une dette est jugée « insoutenable » si le rapport du volume de la dette est compris entre 200 et 250 % du PIB, si le rapport du service de la dette aux exportations est compris entre 20 et 25 % et si le PIB annuel par habitant est inférieur à 875 dollars.

Les ressources libérées doivent, comme l'indique le FMI, « servir à améliorer le sort des pauvres ». Le FMI souligne « qu'avant la mise en place de l'Initiative PPTE, les pays admissibles dépensaient, en moyenne, un peu plus pour le service de la dette que pour la santé et l'éducation combinées. Ce n'est désormais plus le cas pour les 30 premiers bénéficiaires (en 2007) de l'Initiative PPTE : tous allouent aujourd'hui près de quatre fois plus de ressources, en moyenne, aux services sociaux qu'au service de la dette, et tous ont notamment accru la part de leur budget qui est consacrée à la santé et à l'éducation dans le cadre des programmes récents appuyés par le FMI ».

Le processus de mise en œuvre de cette initiative est long ; il comporte plusieurs phases pour les pays qui peuvent en bénéficier. 42 pays (sur un total de 165 PED) figuraient sur la liste initiale des candidats, dont 34 pays de l'Afrique subsaharienne, 4 d'Amérique latine, 3 pays de l'Asie et le Yémen. Ces pays représentent 11 % de la population totale des PED.

Si cette initiative a permis de diminuer la dette d'un certain nombre de pays dont le niveau était considérable, elle n'a pas rompu le cercle infernal du surendettement et de l'accroissement des inégalités et de la pauvreté pour la plupart des PED.

**Le poids de la dette entraîne une perte de souveraineté alimentaire qui a des répercussions sur les populations les plus pauvres.**

**6. Le développement d'agricultures puissantes grâce à la mise en place de politiques agricoles**

*6.1. Une agriculture « étatsunienne » en position dominante*

Dès le XIX<sup>e</sup> siècle, les États-Unis deviennent la première puissance exportatrice de céréales s'appuyant sur « une législation commerciale solidement protectionniste et résolument offensive à l'exportation ».

Au départ, la révolution agricole s'est passée aux États-Unis dans un monde où régnait la pénurie. Les agriculteurs américains, y compris les moins compétitifs, étaient mobilisés pour approvisionner le marché mondial, dans les années 1950, la très grande majorité était en traction animale.

La révolution agricole du XX<sup>e</sup> siècle, fondée sur la motorisation, la mécanisation, l'utilisation d'engrais et de produits de traitements des plantes, la sélection, la spécialisation, tirée par les grandes industries d'amont et d'aval de l'agriculture, a commencé un peu avant la seconde guerre mondiale. Elle accroît la productivité, la production et permet d'avoir des excédents exportables en quantité croissante et à des prix décroissants.

Après la seconde guerre mondiale, les États-Unis vont permettre à l'Europe d'assurer son approvisionnement en produits agricoles et alimentaires.

Après un certain recul de leur capacité exportatrice dans les années 1950, les États-Unis consolident leur position dans les années 1960<sup>39</sup>. À cette époque, l'agriculture représente le tiers des excédents commerciaux du pays.

Ces résultats relèvent d'une politique continue de soutien à la production et à l'exportation de denrées agricoles comme le souligne M. Kroll.

En 1972-73, on enregistre un retournement du marché avec une augmentation des prix agricoles, avant même l'augmentation du prix du pétrole. Cette dernière va favoriser l'augmentation des importations en provenance des pays producteurs de pétrole, déficitaires en produits agricoles.

Les facilités d'endettement, l'accumulation des rentes pétrolières et les achats de céréales par l'Union soviétique ont dopé la demande solvable, permettant ainsi aux États-Unis de doubler leurs exportations de céréales en dix ans. Cette position hégémonique des États-Unis va durer jusqu'au début des années 1980.

Les années 1980 marquent une stagnation de la demande solvable. De surcroît, la hausse du dollar pénalise les exportations des États-Unis qui vont geler une part importante de leur potentiel de production, 30 millions d'hectares en 1984, soit l'équivalent de la sole en céréales de la Communauté économique européenne de l'époque.

Cette prédominance des États-Unis sur les marchés des produits agricoles résulte, sans doute, des gains de productivité très importants enregistrés, mais également des politiques de soutien à la production et à l'exportation, initiées dès 1929, qui seront renforcées dans les années 1970 pour éviter l'effondrement des cours : achat et stockage de denrées excédentaires par un office fédéral, limitation des productions en déséquilibre. Par ailleurs, l'utilisation revendiquée de l' « arme alimentaire » dans les stratégies américaines n'est pas étrangère aux politiques menées<sup>40</sup>.

Parmi ces mesures, la loi 480 (*Public law 480*), crée un programme d'aide alimentaire en faveur des pays en développement amis des États-Unis. Les « surplus » agricoles américains peuvent faire l'objet d'accords de troc, de vente en monnaie locale, ou de ventes assorties de crédits à long terme.

Le « *Food security act* », de 1985, introduit une échelle automatique pour la fixation du taux de jachère annuelle, qui varie avec le niveau des stocks, crée une réserve foncière environnementale et les « *marketing loan* », destinés à favoriser les exportations.

---

<sup>39</sup> *Politique agricole et relations internationales*, Jean-Claude Kroll - Éditions Syros, 1987.

<sup>40</sup> Déclaration de Mr Block, ministre de l'agriculture américain dans les années 1970 : « *La question alimentaire sera, d'ici la fin du siècle, un des trois problèmes politiques prépondérants avec les armements et le pétrole. Son efficacité politique peut même être supérieure à celle du pétrole* ».

### *6.2. Les atouts et faiblesses de la Politique agricole commune (PAC)*

Il faut rappeler que jusqu'à la seconde guerre mondiale, et même au-delà, l'Europe dépendait des importations pour assurer son alimentation de base.

En 1939, les importations fournissent 70 % de la ration calorique du Royaume-Uni dont la production céréalière ne couvre que trois mois de sa consommation.

La France, l'Italie et l'Allemagne sont loin d'atteindre l'autosuffisance alimentaire, malgré une politique protectionniste.

Il est essentiel de rappeler les objectifs de la PAC (article 39 du Traité instituant la Communauté économique européenne) :

« *La politique agricole commune a pour but :*

- *d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;*
- *d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ;*
- *de stabiliser les marchés ;*
- *de garantir la sécurité des approvisionnements ;*
- *d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs ».*

La productivité par actif agricole, en France, est passée du tiers du niveau américain de 1938 à 60 % dans les années 1990.

La sécurité des approvisionnements est un des objectifs principaux de la PAC. Celle-ci s'est construite à partir de trois principes :

- la reconquête du marché intérieur qui va se faire par la voie de l'unicité de marché et de la préférence communautaire ; elle était fondée sur la disparition des frontières internes à l'Union européenne et sur la mise en place de mécanismes de protection vis-à-vis des pays tiers.
- les OCM (organisations communes de marché), vont permettre une protection contre les fluctuations du marché.
- la solidarité financière entre les États.

Jusqu'aux années 1990, la PAC permet la conquête du marché communautaire. L'accession à l'autosuffisance alimentaire, objectif prioritaire du Traité de Rome est atteint, voire dépassé. Mais l'Union européenne reste fortement déficitaire pour certaines productions.

Le commerce intra-communautaire de produits agro-alimentaires a connu une croissance d'environ 10 % par an sur la période 1970-1999 (il a été multiplié par 14 en valeur). Il a augmenté de 18 % par an, dans la décennie 70 et a relativement stagné de 1980 à 1985 ; il a redémarré à partir de 1985, avant de connaître une décélération à partir de 1992.

Le taux de couverture des importations européennes (échanges avec les pays tiers) de produits agroalimentaires par les exportations qui était de 22,1 % en 1961, est passé à 67 % en 1990, à 85 % en 2000.

Les échanges agroalimentaires de l'Union européenne avec le reste du monde sont toujours déficitaires, mais le déficit se réduit, passant de 21 milliards de dollars en 1980 à 4 milliards de dollars en 2004.

Si l'on considère les seules denrées alimentaires, en 2006, le solde négatif des exportations (FAB) moins les importations (FOB) de l'Union européenne à 27 s'élevait à 9,88 milliards d'euros. La balance commerciale était négative avec le Brésil (- 6,73 milliards d'euros), l'Argentine (- 4,85 milliards d'euros), la Norvège (-1,08 milliard d'euro), la Turquie (- 2,24 milliards d'euros), la Chine sans Hong-Kong (- 1,91 milliard d'euros).

Après des inflexions dans l'application de ses principes à partir de 1984, la PAC a connu des réformes successives (1992, 2000, 2003), en parallèle avec les négociations du GATT, puis de l'OMC. L'axe essentiel de ces réformes a été la baisse des prix garantis et leur rapprochement avec les prix mondiaux.

Néanmoins, un certain nombre de reproches sont faits à la PAC, y compris de la part d'États membres de l'Union européenne, notamment de coûter cher. La Commission européenne souhaite, après la réforme de 2003 ayant conduit à découpler les aides de la production, réformer la PAC pour rendre l'agriculture européenne plus réactive au marché, en supprimant certains mécanismes de régulation (jachère, quotas, mécanismes de l'intervention).

De telles politiques libérales portent en elles des risques graves de régressions économiques et sociales, d'acceptation de stratégies d'abandon de productions ou de protections, ou l'utilisation de l'agriculture comme monnaie d'échange, comme c'est le cas dans les négociations de l'OMC. L'agriculture serait dans l'impossibilité de répondre efficacement aux défis qui lui sont posés en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, défi alimentaire, défi environnemental, défi énergétique et défi d'une croissance territorialisée.

Par ailleurs, les pays en développement considèrent que les divers soutiens à l'agriculture utilisés par les pays développés, tant américains (États-Unis, Canada) qu'européens, créent des distorsions de concurrence.

Selon l'OCDE<sup>41</sup>, le coût de toutes les politiques et de tous les transferts représenteraient un tiers de la valeur de la production.

---

<sup>41</sup> Citée par le rapport mondial sur le développement humain de 2005 - PNUD, page 139.

La régulation assurée par la politique agricole commune permet d'assurer la pérennisation de l'appareil de production dans le temps, de promouvoir une agriculture durable, productrice d'une gamme de produits diversifiée sur tout le territoire dont elle contribue à l'animation et au développement. **La PAC a permis à l'Europe de reconquérir son marché intérieur et ainsi d'assurer son indépendance alimentaire sans se fermer pour autant aux échanges commerciaux.**

### *6.3. Quelques exemples d'acteurs dotés de politiques agricoles offensives*

Dans le même temps, d'autres pays ou groupes de pays, où l'agriculture s'est modernisée, ont développé leurs agricultures : l'Argentine, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande...

Les principaux pays exportateurs de produits agroalimentaires pour la période 2000-2004<sup>42</sup>, outre l'Union européenne (à 15) et les États-Unis qui représentent chacun un peu plus de 18 % des exportations, figuraient le Brésil, le Canada, l'Australie, la Chine.

Au Canada, l'agriculture représentait, en 2003, 2 % de la population active et 2,3 % du PIB ; avec l'agroalimentaire, ces pourcentages s'élevaient à 13 % de l'emploi et 8 % du PIB (2002). L'agriculture joue un rôle très important dans les provinces du Manitoba et du Saskatchewan.

L'estimation du soutien aux producteurs<sup>43</sup> (ESP) qui, exprimé en pourcentage, mesure les transferts dans les recettes agricoles brutes, représentait 21 % de ces recettes pour 2003-2005.

Le monopole canadien d'exportation de céréales « *Canadian wheat board* » est contesté au niveau de l'OMC. Par ailleurs, le Canada, membre du groupe de Cairns, qui défend une position libre-échangeiste, souhaite bénéficier de conditions favorables pour certains de ses produits agricoles.

L'agriculture australienne représentait, en 2003, 4 % des emplois et 3 % du PIB, mais 23 % des exportations. L'Australie dispose, elle aussi, d'un monopole public d'exportation du blé l'*« Australian wheat board »*. Globalement, le soutien à l'agriculture y est très faible, l'ESP représentant 5 % des recettes agricoles en 2003-2005, c'est le deuxième taux le plus faible de l'OCDE après celui de la Nouvelle-Zélande (3 %).

Au Brésil, en 2005, les produits agricoles ou d'origine agricole ont représenté 37 % des exportations. Ils ont assuré 86 % de son excédent commercial.

<sup>42</sup> Sources utilisées :

- *Politiques agricoles des pays non membres de l'OCDE* - OCDE 2007 ;  
- *L'agriculture, nouveaux défis* - INSEE Références - édition 2007.

<sup>43</sup> Selon l'OCDE, l'ESP est un « *indicateur de la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables, au départ de l'exploitation, découlant des politiques de soutien à l'agriculture quels que soient leur nature, leurs objectifs ou leurs incidences sur la production ou le revenu agricole* ».

Le Brésil dispose de divers instruments de politique agricole. C'est ainsi que le Programme d'acquisition du gouvernement fédéral procède à des achats publics directs auprès des producteurs et des coopératives de producteurs à des prix fixés. Le système national de crédit rural offre un crédit à des taux d'intérêt réglementé. En 2003, a été lancé le Deuxième plan national de réforme agraire visant à favoriser l'installation de 400 000 familles et à assurer à 600 000 autres familles une sécurité foncière, en régularisant leur statut juridique.

En ce qui concerne l'accès au marché, en 2005, le Brésil a appliqué des mesures de protection concernant notamment la poudre de lait importée.

Le soutien aux producteurs (ESP) était estimé par l'OCDE, en moyenne, à 5 % pour la période 2003-2005.

En Chine, si l'agriculture représente une part importante de l'emploi total (39,5 %), elle ne contribue que pour 3,6 % aux exportations et que pour 4,3 % aux importations. Dans son rapport 2007, l'OCDE indique que le XI<sup>e</sup> plan quinquennal a fixé trois objectifs importants : garantir un approvisionnement adéquat en céréales et autres produits agricoles, augmenter les revenus agricoles, assurer un développement harmonieux de la société rurale. De très fortes disparités existent entre zones urbaines et zones rurales, au détriment de ces dernières.

Le niveau du soutien aux producteurs agricoles (ESP) atteignait 8 % pour 2003-2005. Il consiste en un soutien des prix du marché et en des subventions aux intrants. Les décisions d'importations et d'exportations relèvent du gouvernement ; elles prennent en compte le niveau des stocks stratégiques et les prévisions d'évolution de la production. Par ailleurs, les questions agro-environnementales, et plus particulièrement celles relatives à l'eau, sont considérées comme une priorité.

#### *6.4. Une concurrence exacerbée entre puissances agricoles exportatrices<sup>44</sup>*

La conjoncture agricole favorable de la période 1973-1985 a vu émerger sur les marchés agricoles mondiaux de nouveaux acteurs, le groupe de Cairns<sup>45</sup> ; les capacités exportatrices de l'Union européenne se sont développées, tandis que l'agriculture étatsunienne, première puissance agro-exportatrice mondiale, perdait des parts de marché à l'exportation sur ses productions stratégiques.

---

<sup>44</sup> GATT (*General agreement on traffic and trade*). Cette partie a été rédigée à partir du livre de JC. Kroll *Politique agricole et relations internationales* - Éditions Syros, 1987.

<sup>45</sup> Le groupe de Cairns compte 19 pays : Australie, Afrique du Sud, Argentine, Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, Canada, Chili, Indonésie, Malaisie, Guatemala, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Paraguay, Pérou, Philippines, Thaïlande, Uruguay.

L'accord du GATT, signé en 1947 par 23 pays, régissait les échanges internationaux de marchandises et visait à garantir la libre-circulation par des réductions successives des droits de douane. Cet accord concernait essentiellement les produits manufacturés, qui représentaient encore une faible part des échanges. Le retournement de conjoncture en 1985 et la dégradation de la situation de l'agriculture américaine sur les marchés mondiaux<sup>46</sup> portaient tous les ingrédients d'une guerre commerciale. Tout en prenant les mesures au niveau national pour mener la contre-offensive, les États-Unis ont mis la PAC en accusation au GATT, comme responsable des désordres sur les marchés mondiaux.

Les négociations qui s'ouvrent à l'Uruguay Round en 1986 (et qui dureront plus de huit ans) se résument en un bras de fer entre États-Unis et Union européenne sur le niveau de baisse des soutiens internes et des subventions aux exportations, les premiers pour reconquérir une hégémonie mise à mal par une agriculture européenne de plus en plus présente à l'exportation ; la seconde pour résister à l'idée d'un monopole américain de l'arme alimentaire.

Les pays en développement n'ont guère eu voix au chapitre et ont fait les frais d'une concurrence exacerbée qui relègue aux oubliettes les intérêts des populations. Les pays émergents (le groupe de Cairns essentiellement) ne se sont invités que très tardivement dans la négociation, afin de ne pas perdre, dans la bataille, les avancées à l'exportation gagnées pendant la conjoncture favorable.

Les pays sont placés devant un choix politique de développer ou non leur agriculture. Ainsi, certains se sont-ils dotés d'une politique agricole forte, d'autres, au contraire ont privilégié l'exploitation de leurs ressources énergétiques et minières, l'industrie ou les services, au détriment de la sécurité alimentaire de leurs populations.

## **7. La libéralisation des échanges agricoles mondiaux**

Selon la théorie classique des avantages comparatifs, chaque pays a intérêt à se spécialiser dans des productions pour lesquelles il dispose des avantages les plus grands. Dans ses Principes d'économie politiques (1817), David Ricardo donne l'exemple des échanges de vin et de drap entre le Portugal et la Grande-Bretagne. Chacun de ces pays aura intérêt à se spécialiser dans la production où il a le plus grand avantage relatif en matière de coûts, de production, même si les coûts portugais sont, en l'occurrence, dans les deux cas, inférieurs aux coûts anglais. Cette théorie veut démontrer que la spécialisation et l'échange international est un jeu à solde positif où tout le monde gagne. Chacun se spécialisant dans les productions pour lesquelles il est le mieux placé, les pays

---

<sup>46</sup> Alors que le volume des échanges mondiaux de céréales reste globalement stable, la part de marché des États-Unis diminue sensiblement dans la première moitié des années 1980 (- 35 % pour le blé, - 15 % pour les céréales fourragères et - 20 % pour le soja). Cela se traduit, de 1981 à 1985, par une diminution de 60 % de l'excédent commercial agricole américain. (Kroll, 1987).

ne devraient théoriquement pas se battre car globalement la production doit augmenter. Mais la réalité est plus complexe, plus contradictoire et plus dure que cela, chaque pays ou acteur économique se battant pour gagner des parts de marché.

Ce sont ces principes des avantages comparatifs et du libre-échange qui ont orienté les échanges internationaux et les négociations du GATT, puis de l'OMC. Cette logique entraîne une spécialisation des pays impliquant une mise en cause des indépendances alimentaires. D'autre part, fonder le développement des pays sur le commerce international, c'est mésestimer les fluctuations monétaires à l'échelle internationale (et les spéculations qui les accompagnent) perturbant les conditions des échanges agricoles.

\*  
\*            \*

En 1947, lors de la création de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), l'agriculture a fait l'objet de dérogations importantes aux règles générales du droit commercial international car c'était déjà un sujet sensible. Son article 11 autorisait les protections agricoles à condition qu'elles soient accompagnées de mesures de contrôle de l'offre pour éviter les perturbations du marché<sup>47</sup>.

Comme le note M. Aymeric Pontvianne<sup>48</sup>, déjà sous l'empire du GATT, des conflits commerciaux sont apparus ; ce fut le cas, en 1973, avec l'embargo américain sur les livraisons de soja à l'Europe.

Les États-Unis et les pays émergents comme le Brésil, l'Argentine, la Thaïlande ont demandé que l'agriculture soit incluse dans le GATT. Ce fut fait avec la conclusion de l'accord agricole du cycle d'Uruguay en 1994, mis en place progressivement de 1995 à 2001.

Cet accord prévoit l'encadrement et la réduction de l'utilisation des subventions aux exportations, l'accès au marché, la baisse des soutiens internes directs à la production encourageant le découplage des aides.

En 1995, le GATT est devenu l'Organisation mondiale du commerce (OMC), avec pour conséquence une négociation globale, ouverte à tous les pays et à tous les produits, et des décisions reposant sur le consensus.

---

<sup>47</sup> Trois cycles de négociation du GATT ont néanmoins conduit à la suppression des protections douanières en agriculture : le Dillon Round (1962-63) avec l'entrée à droit nul des oléagineux dans l'UE, le Kennedy Round (1964-67) a reconduit cet accord, et le Tokyo Round (1973-74), l'accord a été étendu à tous les produits de substitution des céréales. Ce qui explique la situation de dépendance de l'Union européenne en matière d'alimentation animale.

<sup>48</sup> *L'agriculture à l'OMC : libéralisation, développement et souveraineté* - Article de M. Aymeric Pontvianne, dans *L'agriculture, nouveaux défis*. INSEE. Références - Edition 2007.

### *7.1. La suppression des subventions à l'exportation*

En août 2004, les pays membres de l'OMC se sont engagés à faire disparaître les subventions à l'exportation après 2013, à condition que soient également éliminées les mesures (utilisées par d'autres pays) ayant des effets de distorsion sur les échanges mondiaux, comme les crédits à l'exportation, l'aide alimentaire ou les entreprises commerciales d'État.

Les restitutions à l'exportation permettent de compenser la différence entre les prix communautaires des produits agricoles et des prix mondiaux, souvent d'ailleurs factices, elles évoluent donc en fonction de ces derniers. Elles contribuent à rendre compétitifs des produits agricoles dans l'Union européenne ou dans tout autre pays utilisant ce type de restitution, par rapport à d'autres produits à des prix plus bas du reste du monde.

Elles ont permis à l'Europe d'écouler des excédents, ce qui a pu contribuer à fragiliser les productions agricoles de pays n'ayant pas les mêmes aides.

Les États-Unis ayant des tarifs douaniers assez peu élevés en matière agricole, sauf pour certains produits tels le lait, le sucre et le tabac sont demandeurs, à l'OMC, d'une baisse des droits de douane, y compris de la part des pays en développement, ce qui permettrait de conforter leurs exportations. Ils revendiquent également la suppression des subventions à l'exportation.

Ils sont en revanche très réticents à diminuer de façon substantielle les subventions versées à leurs agriculteurs, comme ils y ont été invités dans le cadre de ces négociations. Bien qu'affichant une volonté libre-échangiste, les États-Unis maintiennent une politique agricole forte en faveur de leur agriculture.

### *7.2. Un traitement spécial pour les pays en développement ....*

L'idée jusque là habituellement retenue était que la libéralisation du commerce international favorisait le développement. Dans le cas de l'agriculture, nous l'avons vu au chapitre précédent, des agricultures au développement fortement inégal, avec des écarts de productivité de 1 à 1 000, vont se trouver confrontées sur le marché. Cette mise en concurrence risque d'en faire disparaître parmi les plus fragiles dans les PED, ce qui jettera dans la pauvreté plusieurs millions de paysans déjà fortement touchés. De plus, cela ne permettra pas de réunir les conditions pour faire face à l'augmentation des besoins alimentaires futurs. Le commerce mondial des produits agricoles et alimentaires ne représente guère plus de 10 % de la production, une part qui n'a pas connu d'évolution sensible ces dernières années.

La négociation agricole dans le cadre de l'OMC a montré que les intérêts de tous les pays en développement ne sont pas similaires même si tous reprochent aux pays industriels de protéger leurs marchés agricoles par des droits de douane et de réduire les débouchés à l'exportation dans les autres pays par des subventions à l'exportation qui faussent la concurrence.

Les Pays en développement (PED) bénéficient d'un « traitement spécial et différencié », ils peuvent par exemple réduire de façon moindre les droits de douane que les pays développés. Toutefois, son utilisation est limitée par les mesures du FMI imposées dans le cadre des plans d'ajustement structurel. Au sein de cette catégorie, l'Organisation des Nations Unies distingue les Pays les moins avancés (PMA<sup>49</sup>), au nombre de 50, qui n'ont pas à baisser leurs droits de douanes dans le cadre du cycle actuel mais elle ne distingue pas les pays « émergents » comme le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Afrique du sud et certains pays de l'Asie du Sud-est.

Les négociations commerciales multilatérales actuelles qui doivent conclure le cycle de Doha, butent, notamment, sur l'agriculture et plus particulièrement sur l'accès au marché des pays développés réclamé par les pays exportateurs de produits agricoles qui n'accepteront l'ouverture de leur propre marché aux produits industriels et aux services que s'ils obtiennent satisfaction en matière agricole. Les produits agricoles et alimentaires jouent donc objectivement le rôle de monnaie d'échange.

La négociation agricole a fait apparaître de fortes oppositions entre divers groupes de pays : pays développés et pays en développement, pays importateurs et pays exportateurs de produits agricoles, dont un certain nombre de pays émergents comme le Brésil ou la Thaïlande. D'autres sont plus récentes comme le besoin des agricultures vivrières du Sud face aux demandes des pays « offensifs » exportateurs.

### *7.3. ....dont la situation devrait être différenciée<sup>50</sup>*

Comment peut-on, en effet, comparer la situation de l'Afrique importatrice nette de produits alimentaires et dont la part dans les exportations agricoles mondiales est passée de 8 % à la fin des années 1960 à 3 %, à celle par exemple du Brésil pour lequel l'agro-alimentaire représente 34 % du PIB et a fourni, en 2005, 29 millions de dollars d'exportations, représentant les deux tiers de l'excédent commercial de ce pays.

À l'OMC, l'Inde est favorable à l'ouverture des marchés des pays de l'OCDE mais est opposée à une ouverture de ses propres marchés agricoles dans un souci du maintien des agricultures de subsistance. Elle compte plus de personnes pauvres et de victimes de la malnutrition que toute l'Afrique sub-saharienne. Elle ne représentait, en 2003, que 1,28 % du commerce agricole mondial, sa balance commerciale alimentaire dégageait un excédent structurel. Certains États indiens connaissaient une pauvreté rurale très importante alors que d'autres ont une agriculture prospère.

---

<sup>49</sup> PMA : les pays les moins avancés sont définis par un revenu annuel par tête très faible compris entre 750 et 900 dollars, un faible développement des ressources humaines et une forte vulnérabilité économique.

<sup>50</sup> Source utilisée : *L'agriculture, nouveaux défis*, opus déjà cité, article d'Aymeric Pontvianne.

Exportatrice de produits alimentaires jusqu'en 2003, la Chine est devenue importatrice nette en 2004. Elle exporte 4,5 %, en valeur, de sa production agricole. C'est le premier producteur mondial de céréales, de riz, de fruits et légumes, d'œufs, de viande ovine et porcine. Compte tenu de l'immensité et de la diversité du pays, et du manque d'infrastructures de transport, certaines régions peuvent être exportatrices et d'autres importatrices.

En raison d'une insuffisance de ressources en terre et en eau (seulement 16% de la surface du pays sont utilisables) les grandes cultures (céréales, coton, sucre, oléagineux...) exigeant beaucoup de surface sont considérées comme des produits « sensibles » par les Chinois.

À l'OMC, « la position de la Chine est prudente », « ni protectionniste, ni véritablement offensive ».

En matière de libéralisation des échanges agricoles mondiaux, les intérêts des uns peuvent être opposés aux intérêts des autres, y compris parmi les pays en développement dont la situation, on l'a vu, est fort hétérogène. Tous les États en développement ne peuvent pas être traités de la même façon.

Tableau 6 : Poids de l'agriculture dans l'économie  
et le commerce de certains pays

Pays	Valeur ajoutée de l'agriculture en 2004 (en % du PIB)	Part de la population active dans l'agriculture (1) en 2004 (en %)	Excédent net agroalimentaire par habitant (2) en 2004 (en \$)	Part des exportations agricoles dans les exportations (3) (en %)	Part des exportations du pays dans les exportations agricoles mondiales (4) (en %)
Union européenne 25	1,6 (2003)	5,5 (2003)	-4,80	6,5 (2003)	12,6 (2004)
France	2,7	3	86,50	10,4	7,85
Etats-Unis	1,6	2	24,00	8,1	12,70
Japon	1,3	3	-185,80	0,5	ε
Australie	3,0	4	0,78	23,0	3,40
Nouvelle-Zélande	9,0	9	1,80	46,9	1,50
Canada	2,3	2	0,54	6,5	3,70
Chine	14,6	65	-5,50	4,1	3,00
Inde	22,0	58	3,00	11,2	1,25
Brésil	5,8	15	54,00	28,0	3,90
Afrique du Sud	3,8	8	16,50	8,0	0,60
Bolivie	14,9	43	14,00	32,3	0,10
Egypte	16,0	31	-29,50	10,6	ε
Burkina Faso	31,0	92	-4,00	69,0	ε
Côte d'Ivoire	26,0	45	120,00	55,0	0,60
Nigeria	26,4	30	-9,00	2,6	ε
Turquie	13,4	43	30,00	11,0	0,90
<b>Pays développés</b>	<b>2,4</b>	<b>6</b>	<b>-12,50</b>	<b>7,0</b>	<b>69,90</b>
<b>Pays en développement</b>	<b>11,5</b>	<b>53</b>	<b>0,09</b>	<b>6,6</b>	<b>30,10</b>
<b>Monde (5)</b>	<b>6,3</b>	<b>43</b>	<b>-2,50</b>	<b>6,9</b>	<b>100,00</b>

Note : seules les statistiques de la FAO permettent une comparaison internationale. Elles sont établies d'après les déclarations des pays membres de la FAO. Les variables « part de l'agriculture dans le PIB » et « part de la population active travaillant dans l'agriculture » concernent les produits agricoles primaires y compris les secteurs forestier et de la pêche (*International Standard Industrial Classification 1 à 5*). Les autres variables incluent les produits alimentaires transformés, mais excluent les produits de la forêt et de la pêche (définition FAO du commerce agricole et alimentaire).

(1) La FAO considère la population agricole totale et non la population en équivalent temps plein, ce qui entraîne des divergences statistiques avec d'autres évaluations.

(2) Exportations-Imports en valeur moyenne 2001-2003/Nombre d'habitants en 2004.

(3) Moyenne 2001-2003.

(4) Incluant le commerce intra-UE, moyenne 2001-2003.

(5) Consolidées pour le monde entier, les statistiques de la FAO enregistrent plus d'importations agricoles que d'exportations. On peut donc considérer que la marge d'erreur est d'au moins 2,5 dollars/habitant.

Sources : FAO (2005) et Commission européenne pour l'Union européenne à 25

Extrait de *L'agriculture, nouveaux défis*, édition 2007, INSEE Références.

En 2004, la part de la valeur ajoutée de l'agriculture représentait 11,5 % en moyenne du PIB des pays en développement, celle des exportations agricoles dans les exportations totales était égale à 6,6 %. Mais cette dernière s'élevait à 69 % au Burkina-Faso, 55 % en Côte d'Ivoire, 32,3 % en Bolivie, 28 % au Brésil.

Il est important de souligner que les recettes douanières représentaient, pour les périodes 2000-2003, plus de la moitié des revenus publics aux Comores, en Gambie et au Niger, plus de 40 % au Lesotho, Bénin, Mali, Madagascar, Sierra Léone, Togo et Ouganda. Une réduction de celles-ci pèserait donc fortement sur le budget de ces États.

On peut se demander, avec la FAO<sup>51</sup> « si l'approche suivie jusqu'ici par les négociations agricoles est celle qui convient le mieux pour la réalisation des objectifs du développement du cycle de Doha ».

La FAO souligne, dans *La situation des marchés des produits agricoles 2006*, que « *de nombreux pays à faible revenu, notamment en Afrique sub-saharienne, ne seront pas à même de gagner de nouveaux débouchés commerciaux et verront leur production locale très fortement concurrencée par des importations de denrées alimentaires favorisées par les réductions tarifaires* ».

**Pour nombre de pays en développement qui sont confrontés à une sous-alimentation persistante de leur population et pour lesquels le secteur agricole reste encore le principal secteur d'emploi, le problème est, plutôt, une « insuffisance d'appui à un accroissement de la productivité agricole et de la production alimentaire intérieure ».**

**Si la libéralisation des échanges agricoles mondiaux n'est pas à l'origine de la faim dans le monde, elle n'en demeure pas moins un facteur aggravant.**

Compte tenu de ces éléments, l'agriculture, du fait de ses spécificités, des conditions et situations objectives actuelles, n'a rien à gagner à être une monnaie d'échange au sein des négociations de l'OMC. D'autant que, comme l'a montré Jean-Yves Grosclaude (AFD) lors de son audition, les évolutions actuelles des marchés remettent « en cause en bonne partie le principe du libre-échange et remettent en place la possibilité de créer une réponse aux besoins alimentaires par des productions régionales ». Du fait de ces réalités, de son poids économique et social dans le monde, de son impact pour la vie de l'humanité et l'avenir de la planète, l'agriculture doit faire l'objet d'approches et de suivis, d'orientations particulièrement approfondies, scientifiques et raisonnées. Ce devrait être le rôle d'une FAO renforcée, au fonctionnement amélioré.

#### 7.4. La négociation des accords de partenariat économique

La convention de Lomé, signée en 1975 entre l'Union européenne et les 46 États, ex-colonies d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, et élargie à 77 pays au fur et à mesure des renégociations, a été renouvelée en 1979, 1984, et 1989. Elle était basée sur un système de préférences non réciproques pour la plupart des produits industriels et agricoles. 93 % des produits ACP rentraient librement sur le marché européen.

---

<sup>51</sup> *La situation des marchés des produits agricoles, 2006* (déjà cité) - FAO.

Les produits agricoles qui étaient en concurrence avec des productions européennes voyaient leur entrée limitée par des quotas d'importation ou par des droits de douane. En outre, ces accords fixaient des prix garantis aux produits agricoles des ACP faisant l'objet d'un protocole additionnel.

En dépit de ce régime préférentiel, la part de marché des pays ACP en Europe est passée de 6,7 % en 1976 à 2,8 % en 1996 et les exportations des ACP sont demeurées concentrées sur 10 produits.

Il convient de remarquer que la capacité productive du secteur industriel des ACP est limitée tant en qualité qu'en quantité, les exportations des ACP sont constituées principalement de matières premières agricoles dont la part dans le commerce mondial ne fait que baisser.

Ce régime préférentiel est réservé aux pays du groupe ACP et n'est donc pas ouvert à l'ensemble des pays en développement. Il n'était donc pas conforme avec les clauses de l'accord du GATT de 1994, notamment les clauses de la nation la plus favorisée et de la réciprocité.

L'OMC a, en effet, fixé de nouvelles règles : les accords commerciaux doivent prévoir la suppression réciproque des droits de douane, autrement dit le libre-échange : les pays ACP doivent, eux-aussi, accepter de laisser entrer les exportations de l'Union européenne sans droits de douane. En 2000, les accords de Cotonou, remplaçant la convention de Lomé, sont un tournant dans la coopération entre l'Union européenne et les pays ACP. Ils prévoient la négociation d'Accords de partenariat économique (APE) comprenant un libre-échange réciproque à partir de 2008.

Ces accords sont censés améliorer l'accès au marché mondial des produits des ACP, développer le commerce Sud-Sud et soutenir l'intégration régionale. Ils devront être négociés et signés avec six zones régionales couvrant l'ensemble des ACP : Caraïbes, Pacifique, Afrique de l'Ouest, du Centre, de l'Est et australie avant le 31 décembre 2007.

C'est le délai accordé par l'OMC. À défaut de signature, c'est le régime de droit commun qui s'appliquerait, autrement dit le système de préférences généralisées, un tarif douanier préférentiel mettant sur un pied d'égalité tous les PED. Il impliquerait une hausse des tarifs douaniers sur leurs exportations vers l'Europe. En accord avec l'OMC, le libre-échange peut-être asymétrique : par exemple, l'Union européenne libéralise 100 % de ses importations tandis que les ACP pourraient n'en libéraliser que 80 %.

Aujourd'hui, par exemple, la banane camerounaise ne s'exporte en Europe que grâce aux droits de douane de 176 euros par tonne appliqués aux bananes d'Amérique centrale bien plus compétitives du fait des conditions de production. Si cet avantage tombe, les producteurs uest-africains subiront directement la concurrence d'États non ACP.

Cette menace ne concerne cependant pas les Pays les moins avancés (PMA) du groupe ACP, puisque l'Europe a mis en place, depuis juillet 2001, l'accord « Tout sauf les armes », un système de franchise totale de droits pour tous leurs produits, sauf les armes. Pour les PMA, l'effet des APE serait nul.

Quant aux autres, dans la mesure où l'Europe leur est déjà ouverte à 97 %, les gains d'une ouverture à 100 % seraient limités, mais la signature des APE leur éviterait le coût d'un passage au système de préférences généralisées.

L'entrée en franchise de douane des produits européens dans les pays ACP représente en revanche un enjeu et un danger beaucoup plus importants pour eux.

D'une part, les producteurs locaux seront exposés à la concurrence des produits importés à bas prix et seront évincés de leur marché intérieur. La réflexion de Sanogo Gariko, éleveuse du Burkina Faso<sup>52</sup> illustre le problème : « *Vos vaches produisent dix fois plus que les miennes. Vous avez des machines à traire, je porte des bassines à bout de bras. Vos paysans touchent des subventions, moi pas. Et vous voulez nous mettre en concurrence ? Comment manger si demain je n'arrive pas à vendre mon lait parce que le vôtre entrera librement dans mon pays ?* ». Selon une étude du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), les exportations agricoles européennes vers les pays ACP pourraient progresser de 35 % en cas d'accord.

D'autre part, la perte de recettes douanières amputera les budgets des États déjà exsangues par la dette<sup>53</sup>. Ces pays vont perdre de ce fait 10 à 15 % de leurs ressources budgétaires totales et même plus de 20 % en Gambie et au Cap-Vert. Cette perte de recettes est de nature à aggraver de manière significative la diminution des dépenses prioritaires comme l'éducation et la santé dont les conséquences ont été soulignées dans le développement de la faim dans le monde.

L'impact de la baisse des tarifs douaniers sur les importations est censé améliorer, en théorie, la compétitivité de leurs économies en abaissant notamment le coût des équipements. En réalité, il faut relativiser cette affirmation car ces pays souffrent de nombreux handicaps structurels de sorte que l'hypothèse que ces pays puissent répondre à une demande croissante de produits sur le marché européen n'est pas pertinente. De plus, l'imposition de normes de qualité européennes, pour les exportations vers l'Union européenne, trop élevées pour les économies des pays africains, pose des problèmes de mise à niveau technologique de l'appareil productif et de son financement. Des spécialisations risquent de s'en suivre, favorisant les cultures de rente et délaissant à nouveau les cultures vivrières.

---

<sup>52</sup> Représentante du Roppa, regroupement des organisations paysannes d'Afrique de l'Ouest, accompagnée de représentants du Roppa, de délégués d'associations et de parlementaires de la région, elle faisait le tour des capitales de l'UE (Alternatives économiques de décembre 2007).

<sup>53</sup> Groupe de recherches et d'échanges technologiques (GRET), *Impacts de l'Accord de partenariat économique Union européenne-Afrique de l'Ouest*, décembre 2005.

Les inquiétudes se font surtout sentir en Afrique de l'Ouest et australe et la résistance s'organise en dépit des craintes quant à d'éventuels contrecoups sur l'aide au développement. La dénonciation du contenu des négociations et des conséquences sur l'agriculture de ces pays<sup>54</sup> se multiplient, critiquant une libéralisation à marche forcée, alors que les grandes puissances agricoles comme les États-Unis et l'Union européenne ont mis plusieurs décennies à moderniser leur agriculture, construire leur indépendance alimentaire en protégeant leur marché intérieur. Les accords APE ont été au centre des discussions lors du sommet Afrique-Union européenne à Lisbonne en décembre 2007.

Les organisations paysannes de cette région notamment, demandent du temps pour la négociation, mais surtout du temps pour le développement de leur agriculture. Qu'a dit M. Saliou Sarr<sup>55</sup>, lors de son audition : « *Permettez-nous d'avoir notre espace régional, avec le même niveau de productivité agricole, de nous protéger, de nous préparer pendant quarante ans, cinquante ans, le temps d'augmenter notre productivité agricole, de produire l'essentiel de notre nourriture. Puis nous pourrons nous concurrencer sur le marché mondial.[...] Suspendons la relation commerciale qui demande la réciprocité,... commençons par le développement, le temps de rattraper cette différence de développement.* »

### **8. Le problème d'accès à la terre**

La sous-alimentation d'un nombre important d'agriculteurs est à mettre en parallèle avec les structures agraires qui sont le résultat de l'histoire. Des *latifundias* sous-exploitées sont un handicap économique au même titre que de toutes petites exploitations qui ne permettent pas aux agriculteurs de produire suffisamment pour se nourrir eux et leur famille, à plus forte raison de dégager un surplus commercialisable permettant d'investir.

Mme Susan George<sup>56</sup> note que 4 % des plus grands propriétaires terriens contrôlent la moitié des terres cultivées. Dans 83 pays pauvres, 3 % des propriétaires fonciers possèdent ou contrôlent les quatre cinquièmes de la terre.

Par ailleurs, la pression démographique entraîne un émiettement des exploitations familiales qui deviennent trop petites pour assurer la subsistance de la famille. De plus, l'urbanisation et le développement d'infrastructures, notamment dans les pays en forte croissance économique, conduisent à une diminution des terres consacrées à l'agriculture, souvent parmi les meilleures.

---

<sup>54</sup> Déclarations Jean Ziegler (*Libération* 16/10/2007) et de Abdoulaye Wade, président du Sénégal (*Les Échos* et *Le Monde* du 16/11/2007).

<sup>55</sup> Audition citée.

<sup>56</sup> *La faim dans le monde*, pour débutants - Éditions de l'Aube, 2006.

- **Le Brésil**

Il représente la 4<sup>ème</sup> surface agricole mondiale, actuellement seuls 8 % de sa superficie sont utilisés par l'agriculture qui dispose donc d'importantes possibilités de développement.

En 1995, 1 % des exploitations avaient plus de 1 000 hectares et occupaient 45 % des surfaces agricoles. Les toutes petites exploitations représentaient un peu plus de la moitié du nombre d'exploitations mais seulement 2,3 % des terres.

Comme le note le rapport<sup>57</sup> du Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation (COPEIAA), il existe « *deux mondes agricoles au Brésil et même un troisième avec le Mouvement des sans terre* ».

Au Brésil, on trouve des villages de plastique noir sur les terres publiques au bord des routes, des « bidonvillages ». Ces paysans sans terre, ou disposant de surfaces minuscules, se retrouvent sur le marché du travail à des salaires entre un demi-dollar et trois ou quatre dollars par jour et ils sont souvent sans travail.

Un ministère du développement agraire s'occupe plus spécifiquement de l'agriculture familiale qui fournit 85 % de la production de manioc, 67 % de celle des haricots, plus de la moitié du lait et joue un rôle non négligeable à l'exportation pour la volaille, le riz, le soja, sur des filières de qualité.

Le développement de l'agriculture brésilienne fait peser une menace sur la forêt amazonienne, notamment pour produire du soja et de façon moindre de la part des petites exploitations qui pratiquent la culture sur brûlis.

Le rapport de la FAO sur *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde en 2006*, soulignait que « *l'accès à la nourriture est compromise par une répartition très inégale des revenus et des terres* ».

- **La Chine**

La Chine doit nourrir 25 % de la population mondiale avec seulement 10 % des terres arables mondiales.

Elle manque de terres agricoles, seulement 16 % de la surface du pays est utilisable. La plus grande partie de la production est le fait de très nombreuses exploitations, de 0,65 hectare ou moins. La division des terres collectives, affermées aux familles paysannes a conduit à un émiettement des terres. Ces dernières sont accordées pour trente ans aux familles par les autorités villageoises.

De très nombreux paysans risquent de perdre leurs terres dans les prochaines années, en raison de la création d'infrastructures, du développement industriel et de l'urbanisation qui traduisent le boom économique chinois enregistré depuis quelques années.

---

<sup>57</sup> Perspectives internationales pour les politiques agricoles - février 2007 - Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation - La Documentation française.

Par ailleurs, comme le souligne le rapport du COPEIAA précité, en culture manuelle, le rendement et donc les intrants sont déterminants. L'agriculture chinoise est très grosse utilisatrice d'engrais et de produits phytosanitaires. Elle est très dépendante des coûts énergétiques et va devoir également prendre en compte le problème des pollutions.

- **L'Inde**

Elle dispose de la deuxième surface cultivée au monde après celle des États-Unis. L'agriculture indienne reste en majorité « vivrière et archaïque » (rapport du COPEIAA). On enregistre une augmentation des petites ou très petites exploitations agricoles dont la taille moyenne se rapproche d'un ha. La surface moyenne par exploitation a diminué de 40 % depuis 1970-71 pour atteindre 1,4 hectare en 1995-96<sup>58</sup>.

- **La zone méditerranéenne**

Le secteur agricole contribue pour une large part à la création de richesses dans les pays du Maghreb, en Égypte et en Turquie. La part de l'agriculture dans le PIB était, en 2001, de 9,8 % en Algérie, 15,78 % au Maroc et 11,64 % en Tunisie.

En 2002, les actifs agricoles représentaient plus de 20 % de la population active au Maghreb (35 % au Maroc).

Comme le souligne le rapport 2005 du Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes, la faible productivité du secteur agricole est due aux handicaps naturels et aux structures agraires.

Au Maroc, selon le recensement général de l'agriculture de 1996, les micro-exploitations, peu viables économiquement (moins de 3 ha), représentent 41,4 % du total, elles ne disposent que de 8,5 % de la SAU totale et de 5 % de la SAU irriguée. Les deux tiers des exploitants privés disposent d'exploitations de moins de 5 ha.

En Tunisie, le nombre d'exploitations de moins de 5 hectares représente 53 % des exploitations.

En Algérie, en 1999, plus de 70 % des exploitations recensées avaient moins de dix hectares.

En Égypte les petites exploitations (moins de 3 *feddans*<sup>59</sup>) représentaient en 1997, 42 % des exploitations et 26,3 % des terres.

---

<sup>58</sup> Article de M. Aymeric Pontvianne sur *Les grandes agricultures mondiales face à la libéralisation - L'agriculture, nouveaux défis* - INSEE, références - Édition 2007.

<sup>59</sup> Un feddan représente 0,42 hectare.

### *8.1. L'accès à la terre, facteur d'augmentation de la productivité*

La taille des exploitations n'est cependant pas obligatoirement gage d'une productivité élevée ni d'une gestion optimale. Le régime latifundiaire dans de nombreux pays d'Amérique latine en était la démonstration de même que celui des fermes d'État dans les pays de l'ancienne URSS. Certaines de ces exploitations, dépendant de « l'agro-business », sont devenues aujourd'hui de véritables usines à produire, avec de la main-d'œuvre très faiblement payée. Les 440 000 exploitations brésiliennes de ce type ont permis au Brésil de devenir un des premiers producteurs mondiaux de soja, de sucre, ou de jus de fruits.

Accroître la productivité des petits agriculteurs est particulièrement important, comme le souligne la FAO dans son dernier rapport sur *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*. Le revenu supplémentaire dégagé va permettre l'achat de vivres et de produits non agricoles. Cela peut conduire à un « cercle vertueux » de développement des activités en zone rurale.

L'accès à la terre est un facteur d'augmentation de la productivité. La baisse rapide de la faim et de la pauvreté en Chine a commencé avec deux réformes agricoles majeures en 1978 lorsque les familles ont été autorisées à louer des terres aux exploitations collectives et lorsque les prix d'achat d'État des céréales vivrières, des oléagineux et des porcs ont été relevés. Les revenus ruraux par habitant ont augmenté de 90% entre 1980 et 1985.

M. Mazoyer estime qu'on ne pourra régler aucun problème si l'on ne redistribue pas la terre aux paysans dans les pays latifundiaires.

De même, dans son livre *Nourrir la planète*, M. Michel Griffon souligne que la Révolution verte « *n'avait de sens pour réduire la pauvreté et la sous-alimentation que si une partie importante des ruraux pauvres, vivant de l'agriculture et de l'élevage, avait d'abord accès à la terre* ».

Il indique que le mouvement de réforme agraire a été important en Asie, dès l'après-guerre. Il a été important au Moyen-Orient et au Maghreb, faible en Amérique latine, presque nul en Afrique australe où le système colonial a persisté jusque dans les années 1980.

Il conclut « *qu'au total, ce mouvement aura été très insuffisant pour réduire la pauvreté* ». Compte tenu de l'importance de la population active agricole dans nombre de pays en développement (représentant en moyenne 53 % en 2004, selon la FAO), l'accès à la terre est un enjeu fondamental.

Il peut conduire à des conflits. C'est le cas au Darfour où la désertification a conduit à un conflit entre pasteurs nomades et agriculteurs, aggravé par des rivalités ethniques et par le fait que le Soudan soit devenu producteur de pétrole.

Le respect des régimes fonciers des territoires des populations indigènes est également fondamental.

### *8.2. Les femmes sont au cœur des processus de développement et de leur réussite*

Comme le souligne le Comité catholique contre la faim et pour le développement<sup>60</sup>, « les femmes sont davantage engagées quel que soit le mode d'accès à la terre ».

Quand la femme est propriétaire, la productivité de la terre augmente car, assurée que sa parcelle ne lui sera pas retirée du jour au lendemain, elle lui consacre davantage de temps et d'argent.

Par ailleurs, une étude réalisée au Bangladesh montre que les enfants de femmes propriétaires sont plus scolarisés et leurs filles mieux soignées que lorsque le père possède terres et maison.

La pression foncière a aggravé leur situation. Celles à qui la tradition réservait un lopin de terre, cultivent des terres ingrates qui peuvent être confisquées à tout moment. En Afrique subsaharienne, à la mort de son mari, l'épouse risque de perdre, au profit de la famille du défunt, la terre qu'elle cultivait et la maison qui l'abritait avec ses enfants.

La privatisation des terres peut s'avérer elle aussi catastrophique. Avec l'enregistrement des titres de propriété, les femmes risquent de perdre l'usufruit de la terre qui était admis par le droit coutumier. Ce fut le cas au Kirghizstan au début des années 1990.

En Inde, plus d'un million de veuves n'ont aucun moyen d'existence. Des programmes publics ont été mis en place pour que ces veuves aient au moins un animal laitier pour pouvoir survivre.

Dans les pays où leurs droits sont officiellement reconnus, les femmes ont du mal à s'en prévaloir, faute d'information, faute de moyens ou parce qu'elles sont soumises à l'opprobre de leur communauté.

### *8.3. La Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural de Porto Alegre*

La Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural, qui s'est tenue du 7 au 10 mars 2006 au Brésil, à Porto Alegre, sous l'égide de la FAO, a souligné, à l'unanimité des participants, le rôle essentiel de la réforme agraire et du développement rural pour atteindre les Objectifs du millénaire.

**La réforme agraire est un instrument de la lutte contre la pauvreté, elle devrait promouvoir la justice sociale et augmenter la productivité. Elle ne sera possible que s'il existe une volonté politique pour la conduire. Pour réussir, la réforme agraire doit être accompagnée par des services d'appui : crédit, formation... afin d'aider les bénéficiaires des terres**

---

<sup>60</sup> *Trop peu de terres pour elles* - Comité catholique contre la faim et pour le développement. développement, magazine n° 222, mai 2007.

**distribuées à gérer et exploiter la terre de façon durable. Les coopératives et les organisations de producteurs sont des acteurs essentiels pour le succès de la réforme qui doit être menée dans un cadre transparent et de manière équitable. Le rôle et la place des industries et activités d'amont et d'aval, et de distribution ont été également soulignés.**

**L'accès à la terre ne signifie pas obligatoirement la propriété individuelle de la terre. Il faut garantir la sécurité de la tenure car s'il n'y a pas de stabilité de l'exploitation agricole, les paysans ne peuvent pas investir.**

### **9. Le problème de l'accès à l'eau<sup>61</sup>**

L'eau est une ressource naturelle indispensable à la vie, comme eau potable pour l'alimentation et les usages domestiques et pour l'agriculture afin de produire des denrées alimentaires (dans le cas de l'élevage, l'insuffisance d'eau peut amener surtout dans les zones semi-arides, une décapitalisation du cheptel, entraînant la ruine des paysans).

Le manque d'eau est par voie de conséquence l'un des premiers obstacles au développement des pays pauvres.

Le rapport mondial sur le développement humain 2006 du PNUD s'intéresse à la question de l'eau « dont l'influence sur le potentiel humain et le progrès » est considérable. Comme il le souligne, le progrès humain dépend de l'accès à l'eau salubre et de la capacité à utiliser l'eau en tant que ressource productive.

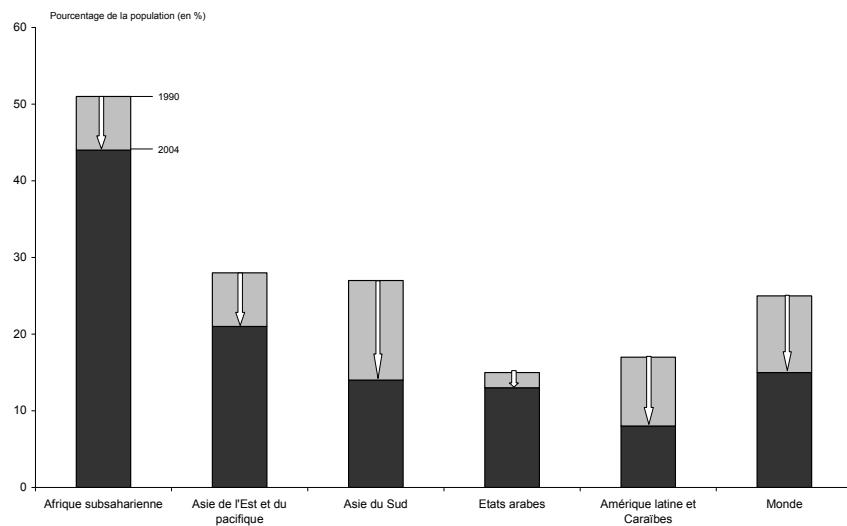
Il rappelle que dans le monde 1,1 milliard de personnes n'ont pas accès à l'eau salubre, la grande majorité étant en zone rurale.

---

<sup>61</sup> Ont été utilisés pour la rédaction de cette partie :

- Audition de M. Gérard Payen, membre du Conseil pour l'eau et l'assainissement du secrétaire général des Nations Unies, président de la Fédération internationale des opérateurs privés de services d'eau ;
- Rapport mondial sur le développement humain 2006 : *Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau* - PNUD ;
- Audition de M. Marc Laimé, journaliste et sociologue.

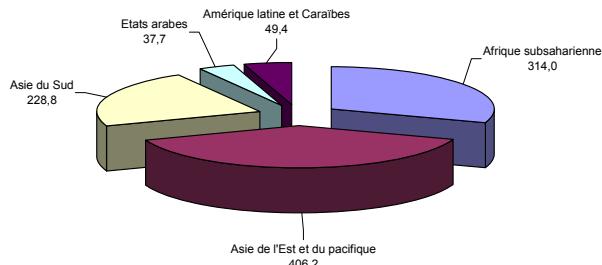
Graphique 16 : Personnes sans accès à un point d'eau aménagé



Source : Calculé d'après UNICEF 2006.

Extrait du rapport mondial sur le développement humain 2006 - PNUD-ONU.

Schéma 1 : Personnes sans accès à un point d'eau aménagé en 2004 (en millions) - Total 1,1 milliard



Source : Calculé d'après UNICEF 2006.

Extrait du rapport mondial sur le développement humain 2006 - PNUD-ONU.

Le graphique 16 montre qu'en 2004, près de 58 % des personnes n'ayant pas accès à un point d'eau aménagé vivaient en Asie, dont les deux tiers en Asie de l'est et Pacifique. L'Afrique subsaharienne représente près de 28 %.

La quantité minimale d'eau pour les besoins les plus élémentaires est estimée à 20 litres par jour et par personne. Les personnes privées d'accès à l'eau salubre se contentent d'environ 5 litres par jour. Si l'Afrique subsaharienne enregistre le taux de couverture des besoins en eau le plus faible, c'est en Asie que vit le plus grand nombre de personnes privées d'eau salubre.

La consommation moyenne en Europe est égale à 200 litres d'eau par jour et par personne, aux États-Unis elle est de 400 litres.

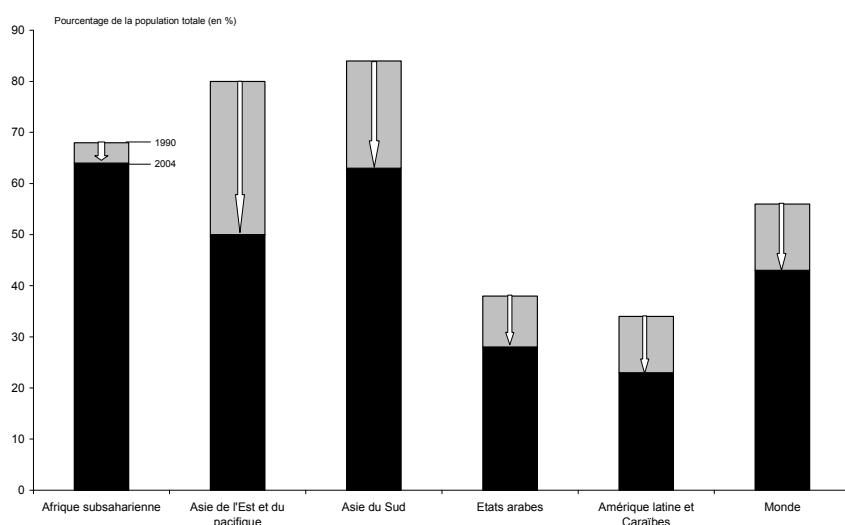
Dans de nombreux pays en développement, de surcroît les habitants des bidonvilles paient généralement cinq à dix fois plus cher le litre d'eau que les personnes riches qui, elles, ont leur habitation raccordée au réseau de distribution d'eau. À Dar es-Salaam, en Tanzanie, ou à Ouagadougou, au Burkina Faso, moins de 30 % des ménages sont raccordés.

Les populations rurales continuent d'accuser un retard par rapport aux populations urbaines.

#### *9.1. L'assainissement*

2,6 milliards n'ont pas accès à un dispositif d'assainissement de base. 2008 sera l'année mondiale de l'assainissement.

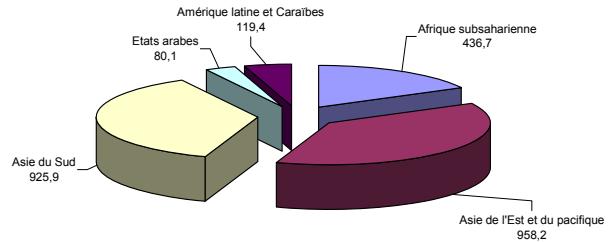
Graphique 17 : Personnes sans accès à un dispositif amélioré en 2004



Source : Calculé d'après UNICEF 2006.

Extrait du rapport mondial sur le développement humain 2006 - PNUD-ONU.

Schéma 2 : Personnes sans accès à un dispositif d'assainissement amélioré en 2004 (en millions) - Total 2,6 milliards



Source : Calculé d'après UNICEF 2006.

Extrait du rapport mondial sur le développement humain 2006 - PNUD-ONU.

Nous retrouvons, dans ce graphique, pour les personnes sans accès à un dispositif d'assainissement amélioré, situation qui concerne près de la moitié de la population mondiale, les mêmes situations encore aggravées pour les régions de l'Afrique subsaharienne et de l'Asie-Pacifique. Pour cette dernière, la situation tend à s'améliorer.

L'assainissement concerne l'évacuation des excréta sans contact (WC), l'évacuation des eaux sales du domicile, la collecte des eaux usées et des eaux de pluie, la dépollution des eaux usées ; cette dernière est un défi majeur dans la plupart des pays.

Près de la moitié des personnes manquent d'accès à l'assainissement. Une seule personne sur trois en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud y ont accès (une personne sur sept en Éthiopie). Les femmes accordent plus d'importance que les hommes à l'assainissement mais elles ont beaucoup moins de poids que les hommes dans les choix budgétaires à faire.

### *9.2. Les conséquences sanitaires*

**Le manque d'accès à une eau salubre et à l'assainissement** est à l'origine de nombreuses maladies infectieuses et parasitaires. **C'est une des principales raisons du décès annuel de 1,8 million d'enfants.** Le PNUD souligne que « *l'eau et l'assainissement figurent parmi les médicaments préventifs les plus puissants dont les gouvernements disposent pour faire baisser les maladies infectieuses* ».

La corvée de l'eau, consistant à aller la chercher et à la transporter parfois sur de longues distances incombe souvent aux filles (elles passent jusqu'à 4 heures par jour à aller la chercher ou à faire la queue au point d'eau) qui sont, ainsi, privées d'école.

De même, les enfants malades ne vont pas à l'école ce qui va être un lourd handicap pour leur avenir.

Une étude menée dans le cadre du rapport mondial sur le développement humain de 2006, chiffre les coûts liés aux dépenses de santé, à la perte de productivité et à l'absentéisme au travail, à 2 % du PIB et même à 5 % en Afrique sub-saharienne, soit pour cette région plus que le montant total de l'aide et de l'allègement de la dette qui lui a été allouée en 2003.

### *9.3. Assurer l'accès durable à un approvisionnement en eau potable et à un système d'assainissement*

Même si l'Objectif du millénaire pour le développement de réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de population n'ayant pas accès à l'eau potable et à un système d'assainissement est atteint, il restera encore 800 millions d'êtres humains privés d'eau potable et 1,8 milliard de personnes privées de structures d'assainissement, à cette date.

Le PNUD note que des progrès énormes concernant l'objectif relatif à l'eau ont été réalisés par la Chine et par l'Inde. Deux régions, seulement, l'Asie du Sud-est et l'Amérique latine sont sur la bonne voie pour l'assainissement.

L'OMS considère qu'un dollar investi dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, dans les pays à faibles revenus, rapporte en moyenne 8 dollars. C'est un moyen de sortir de la pauvreté. Mais l'eau et l'assainissement souffrent de sous-financement chronique. Selon le PNUD, les dépenses publiques dans ces domaines sont régulièrement inférieures à 0,5% du PIB, elles devraient au moins atteindre 1 %.

Le PNUD chiffre à 10 milliards par an le coût pour la réalisation de l'Objectif du millénaire, soit moins de cinq jours de dépenses militaires mondiales, ou moins de la moitié des dépenses annuelles en eau minérale des pays riches.

L'accès à l'eau potable est un problème difficile, mais c'est d'abord une question de gouvernance et de priorité politique.

Lors du sommet du développement durable en 2002 à Johannesburg, le président Mandela a déclaré « *parmi les nombreuses choses que j'ai apprises en tant que président, il y a le caractère central de l'eau dans les affaires sociales, politiques et économiques de mon pays, de mon continent et du monde* », et qui devrait l'être encore davantage dans les années à venir.

#### *9.4. Les besoins agricoles et réseaux d'irrigation*

On ne réalise pas toujours les besoins indirects en eau nécessaires à la production de nourriture. On estime en effet qu'il faut en moyenne 3 000 litres d'eau par personne pour produire notre ration alimentaire quotidienne.

L'agriculture demeure la plus grosse consommation d'eau, 80 % de la consommation totale dans les pays en développement, contre 40 % dans les pays de l'OCDE à revenu élevé. Souvent les méthodes d'irrigation utilisées sont archaïques entraînant un gaspillage considérable de l'eau.

L'irrigation vient en complément aux précipitations. Elle a un rôle stratégique déterminant pour l'agriculture et l'alimentation, comme le souligne le 2<sup>ème</sup> rapport mondial des Nations-Unies sur la mise en valeur des ressources en eau (2003)<sup>62</sup>.

En 2002, 26,3 % des terres arables étaient irriguées dans les pays en développement (pays en transition compris), selon la FAO. En Afrique sub-saharienne, ce pourcentage s'élevait à 3,6 % alors qu'il atteignait 41,7 % en Asie du Sud.

L'irrigation est essentielle pour lutter contre la pauvreté. Le rapport mondial sur le développement humain de 2006 note « *qu'une recherche menée dans plusieurs pays suggère que le taux de pauvreté est habituellement 20 à 40 % moins élevé à l'intérieur des réseaux d'irrigation qu'à l'extérieur, bien que les chiffres accusent de grandes variations* ».

Le rapport du PNUD souligne que les femmes sont particulièrement désavantagées car, souvent privées de droits agraires, elles sont exclues de la gestion des réseaux d'irrigation et pourtant « partout les femmes sont les principales responsables de la production de denrées alimentaires ».

Des évolutions sont parfois enregistrées. C'est ainsi qu'en Ouganda la législation exige la représentation des femmes au sein des associations d'usagers de l'eau, à la différence de l'Andhra Pradesh, en Inde, où les agriculteurs pauvres peuvent désormais s'exprimer sur la gestion de l'eau, mais non les agricultrices pauvres.

---

<sup>62</sup> L'eau, une responsabilité partagée - 2<sup>ème</sup> rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau. - [www.unesco.org/water/wwap/index\\_fr.shtml](http://www.unesco.org/water/wwap/index_fr.shtml)

L'irrigation est une technique très importante pour garantir la production et augmenter la productivité agricole, nécessaire pour répondre aux besoins alimentaires d'une population en forte croissance. Elle est en concurrence avec les autres utilisations d'eau, domestiques, industrielles ou pour le tourisme, concurrence qui sera accentuée par le changement climatique dont la menace semble désormais très largement admise.

#### *9.5. La pénurie d'eau*

Il y a de l'eau pour satisfaire les besoins de l'humanité tout entière mais les richesses en eau sont mal réparties et l'eau ne se transporte pas. Le Brésil, par exemple, a une disponibilité moyenne en eau des plus élevées au monde mais le Nord-est brésilien est une des régions les plus touchées par la sécheresse.

Le stress hydrique correspond à l'équation entre les volumes disponibles d'eau douce et les volumes que les hommes voudraient pouvoir utiliser. Pour gérer ce stress hydrique, il faut mobiliser davantage d'eau en construisant des réservoirs de façon à conserver de l'eau de la saison hivernale pour la saison sèche, en allant chercher l'eau dans les nappes, en utilisant les eaux usées après les avoir traitées, en dessalant de l'eau de mer pour en faire de l'eau douce. Par ailleurs, des chercheurs indiens ont mis au point une variété de riz poussant dans l'eau salée. D'autres expériences d'utilisation de l'eau de mer en agriculture sont en cours sur des plantes adaptées à la présence de sel.

Il faut également optimiser la demande en eau pour faire en sorte qu'il n'y ait pas de gaspillage d'eau notamment par la voie d'une tarification progressive prenant comme base un forfait vital.

À l'heure actuelle, 700 millions de personnes, réparties dans 43 pays vivent en dessous du seuil de stress hydrique. D'ici à 2025, il pourrait y en avoir 3 milliards, le stress hydrique s'intensifiant en Afrique sub-saharienne, en Chine et en Inde.

#### *9.6. Le concept d'eau virtuelle*

L'eau virtuelle est une notion nouvelle qui vient s'inviter dans les débats sur l'eau. En important des produits agricoles et alimentaires, les pays, dont les ressources en eau sont insuffisantes (la plupart des PED), importeraient du même coup de l'eau (contenue dans ces produits) et remédieraient ainsi à leur situation de stress hydrique.

L'importation de produits alimentaires par des pays déficitaires en eau serait en fin de compte une importation d'eau déguisée. Cela sous-entend qu'il ne serait plus nécessaire d'investir dans ces pays pour développer les infrastructures d'eau et d'assainissement qui y font cruellement défaut.

Ces pays devraient s'en remettre à la fourniture d'aliments de l'étranger en abdiquant et leur souveraineté alimentaire et l'accès à un élément essentiel de leur développement, l'eau. De plus, cette conception renforcerait une spécialisation des pays exportateurs de produits alimentaires, dont les potentiels de développement sont importants, notamment le Brésil et l'Espagne mais qui, déjà aujourd'hui, montrent des signes d'aridification du fait des modes de production intensifs.

#### *9.7. Les changements climatiques*

Les changements climatiques, aujourd'hui reconnus, mais dont les impacts réels restent en débat, devraient avoir des répercussions sur l'eau. Ils entraîneraient des modifications de la pluviométrie moyenne avec, dans certains pays, surtout les régions tropicales humides et des pays à des latitudes élevées, comme le nord de l'Angleterre, une augmentation de la pluviométrie moyenne, à l'inverse, dans certaines autres régions, notamment les régions sèches tropicales mais aussi dans les pays de latitudes intermédiaires, plus proches de nous, une baisse de pluviométrie de 10 à 30 %.

Ils devraient réduire, à l'avenir, les disponibilités en eau de centaines de régions. Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), lauréat avec M. Al Gore du prix Nobel de la Paix 2007, il pourrait y avoir des répercussions négatives sur l'approvisionnement en eau de 75 à 200 millions de personnes en Afrique, d'ici à 2020 et de plus d'un milliard de personnes en Asie dans les années 2050.

La fonte des glaces aurait des répercussions sur les disponibilités en eau dans de nombreux pays d'Amérique Latine, d'Asie de l'Est et du Sud. Le phénomène des moussons serait perturbé. L'élévation du niveau de la mer entraînerait des baisses de disponibilité en eau douce au Bangladesh, en Égypte et en Thaïlande.

Ces changements risquent de rendre la production agricole de plus en plus aléatoire. Les rendements de l'agriculture pluviale pourraient chuter jusqu'à 50 % dans certains pays d'ici à 2020.

Selon le 4<sup>ème</sup> rapport du Groupe international sur l'étude du climat (GIEC), à ces modifications devraient s'ajouter de plus forts écarts saisonniers et extrêmes dans certains pays avec de saisons sèches plus longues, des sécheresses plus fortes, davantage d'événements pluvieux extrêmes.

#### *9.8. L'utilisation des eaux transfrontalières*

Au niveau international, deux personnes sur cinq dans le monde vivent, selon le PNUD, dans des bassins hydrologiques internationaux partagés entre plusieurs pays : 9 pays se partagent l'Amazone, 11 le Nil. L'eau de ces fleuves est utilisée par différents États.

Pour 39 pays la majeure partie de leur approvisionnement en eau provient de l'extérieur, pour 14 d'entre eux celle-ci dépasse 75 %<sup>63</sup>.

Une mauvaise gestion peut entraîner de véritables catastrophes, comme l'assèchement du lac Tchad en Afrique sub-saharienne.

Au cours des cinquante dernières années on relève trente-sept cas rapportés de violence, voire de conflits y compris armés (c'est par exemple une des causes du conflit israélo-palestinien) entre États sur la question de l'eau.

## **10. L'aide alimentaire<sup>64</sup>**

L'aide alimentaire vise à « améliorer la sécurité alimentaire des populations pauvres dans le court et le long termes » (FAO, 2003).

Le volume de l'aide alimentaire varie d'une année sur l'autre. Il équivaut à 2 % du commerce mondial de céréales et à un peu moins de 0,8 % de la production céréalière mondiale, selon la FAO.

Une centaine de millions de personnes bénéficient d'aides distribuées dans le cadre du Programme alimentaire mondial (PAM) et autant au titre de l'aide bilatérale.

Si cette aide totale était répartie également entre les 850 millions de personnes qui souffrent de sous-alimentation, chacune recevrait 12 kg de céréales par an.

Dans certains pays, certaines années, une part importante des disponibilités alimentaires est fournie par l'aide alimentaire. Ce fut le cas au Mozambique en 1992-1993, en raison de la sécheresse, où le maïs de l'aide alimentaire a représenté 6 % des disponibilités céréalières du pays. Au cours des dix dernières années, l'aide alimentaire a représenté, en moyenne, 13 % de la production céréalière du pays, 23 % en 2003.

En 2001-2003, 19 pays ont été dépendants de l'aide alimentaire à hauteur d'au moins 5 % du volume total de leurs disponibilités.

### *10.1. L'aide d'urgence*

Dans les situations d'urgence, l'aide alimentaire est indispensable à la survie de populations victimes de catastrophes naturelles (cyclones, inondations, sécheresses), de conflits qui entraînent le regroupement dans des centres d'urgence de populations déplacées.

L'aide alimentaire d'urgence représente aujourd'hui entre la moitié et les deux-tiers de l'aide alimentaire totale. Elle est difficile à mettre en place et coûteuse car les circuits de distribution sont, le plus souvent, désorganisés, les voies de transport n'existent pas ou sont coupées.

---

<sup>63</sup> Bahrein, Égypte, Koweit, Bangladesh, Pakistan, Bostwana, Mauritanie, Niger, Hongrie, Moldova, Roumanie, Serbie et Montenegro, Turkmenistan, Pays-Bas - source FAO 2006

<sup>64</sup> Source utilisée : *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture - 2006 - PNUD.*

En octobre 2006, 39 pays bénéficiaient d'aide alimentaire d'urgence. Le nombre de situations d'urgence alimentaire est passé de 15 par an, en moyenne, dans les années 1980, à plus de 30 depuis 2000.

L'urgence peut se transformer en crise de longue durée, notamment lorsque des conflits se prolongent, multipliant le nombre de victimes, le nombre de personnes déplacées, marginalisant certains groupes ethniques, chassés de leurs terres.

L'aide alimentaire est, on le voit, indispensable lorsque surviennent des crises entraînant des situations de détresse. Elle doit être ciblée et ne pas se transformer en assistance permanente.

#### *10.2. Les États-Unis sont le principal fournisseur d'aide alimentaire.*

Depuis 1970, ils font don, en moyenne, de 6 millions de tonnes par an de céréales, soit 50 à 60 % du total de l'aide alimentaire (PAM 2006). Ils financent, en outre, à hauteur de 50 %, des opérations de distribution de vivres du PAM, qui gère, à lui seul, 40 à 50 % de l'aide alimentaire mondiale.

Il leur est plus particulièrement reproché d'utiliser l'aide alimentaire pour soutenir leurs exportations agricoles et leur agriculture et comme instrument de leur politique étrangère. Une grande partie de l'aide alimentaire américaine a été dirigée vers le Vietnam du Sud, le Cambodge, la Corée du Sud, dans les années 1960 et la première moitié des années 1970, puis vers l'Égypte, dans les années 1980, vers la Russie et l'Europe de l'Est, dans les années 1990.

Localement, l'aide peut prendre diverses formes. Elle peut consister en une distribution de vivres ou en une allocation d'espèces ou de tickets d'alimentation. Elle peut être fournie en contrepartie d'un travail ou sous certaines conditions (alphabétisation, création de citerne d'eau...).

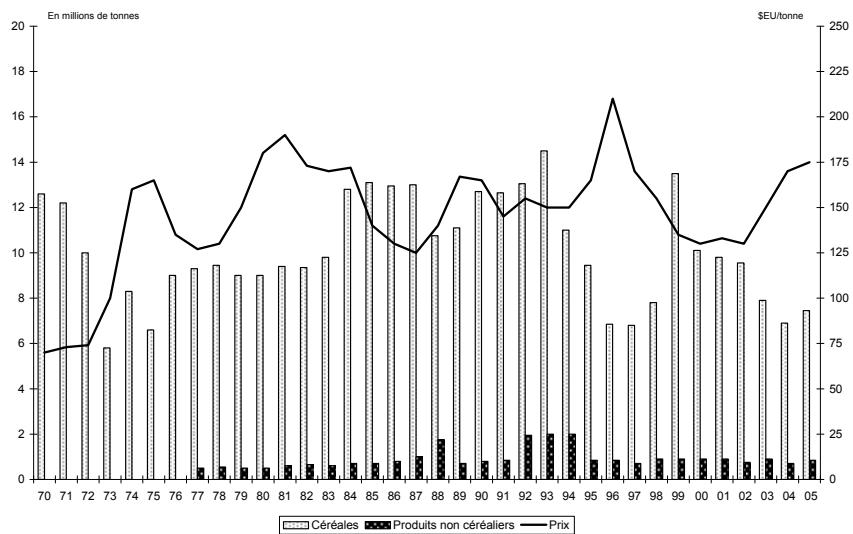
Wilma Salgado, économiste équatorienne<sup>65</sup>, cite une évaluation réalisée en avril 1994, par le service d'études du Congrès américain sous forme de rapport au Congrès qui « reconnaît que l'aide alimentaire américaine a été un important outil dans l'expansion des marchés commerciaux pour les exportations des produits agricoles américains ».

Il convient de relever la relation « inversement proportionnelle entre le volume de l'aide et le prix des denrées agricoles ».

---

<sup>65</sup> *L'effet pervers de l'aide alimentaire à l'Amérique latine*, dans *Question agraire et mondialisation - Points de vue du Sud* - Éditions L'Harmattan, 2003.

Graphique 18 : Volume total de l'aide alimentaire et prix des céréales  
(1970-2005)



Source : FAO - Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006.

Le PNUD indique que l'aide a diminué de 50 % entre 1970 et 1974, alors que les prix avaient presque triplé. De même, au milieu des années 1990, le volume de l'aide a baissé au moment où les stocks diminuaient et que le prix des céréales s'élevait.

L'OCDE estime que 60 à 65 % de l'aide est conditionnée à des contrats passés entre des entreprises des pays donateurs et les pays récepteurs de l'aide. Ce type d'aide, que l'on dit « liée » est peu bénéfique aux PED car elle ne permet pas un développement d'activités dans le pays même. Par exemple, dans le cas d'une aide liée, l'aide alimentaire est achetée, transformée et emballée dans le pays donneur et transportée sur des bateaux battant pavillon de ce pays. Au-delà du peu d'avantages qu'en retire le pays récepteur, l'OCDE évalue le surcoût global à 30 %.

#### 10.3. Les effets pervers de l'aide alimentaire

Pour le pays bénéficiaire, l'aide n'est pas sans effet pervers. Elle peut entraîner une baisse des prix des denrées agricoles sur les marchés locaux, perturber les circuits de distribution et décourager les producteurs. L'aide en espèces peut faire monter les prix et pénaliser alors les populations pauvres non attributaires de l'aide.

Elle risque de modifier également le régime alimentaire des populations concernées, généralement dans les pays tropicaux. Les envois de blé et de riz dans les pays sahéliens d'Afrique de l'Ouest, qui ont connu des crises alimentaires, ont détourné les consommateurs des céréales cultivées localement comme le mil ou le sorgho, pénalisant les producteurs de ces denrées.

## **11. Un pilotage de l'agriculture par l'amont et l'aval**

L'augmentation de la productivité et de la production agricole dépendent étroitement de l'utilisation de semences sélectionnées, d'engrais, de produits de traitement des plantes et des animaux d'élevage. La productivité du travail agricole est fonction du degré de mécanisation, lui-même étroitement lié aux structures foncières et au niveau d'organisation des agriculteurs. Pour financer ces investissements, l'agriculture a besoin de crédits, d'un circuit de commercialisation, d'activités aval pour transformer sa production, la stocker, la distribuer jusqu'au consommateur.

### *11.1. Des marchés mondiaux dominés par quelques oligopoles*

Les marchés mondiaux des quelques grands produits agricoles ou alimentaires, tels que les céréales, le sucre, le café, le cacao ou encore les semences sont dominés par des oligopoles (2 à 5 selon les produits) qui imposent leurs conditions de prix. Ces firmes agroalimentaires ou agroindustrielles utilisent leur situation pour faire pression et imposer à l'OMC la libéralisation des marchés agricoles afin de faire baisser les prix de leurs matières premières, les produits agricoles. Elles ont ainsi imposé le démantèlement des mécanismes de stabilisation des prix des produits agricoles (accords internationaux par produits, notamment pour le café, cacao et caoutchouc) et les outils de maîtrise de certains pays sur leurs principales productions d'exportation (les offices de commercialisation), afin de faire baisser les cours.

Dans son ouvrage *Nourrir l'humanité*<sup>66</sup>, M. Bruno Parmentier indique que s'il y a 25 millions de producteurs de café, quatre compagnies contrôlent à elles seules 40 % du commerce mondial et quatre autres contrôlent 45 % de la torréfaction. Une bonne part de la valeur ajoutée leur revient « de l'ordre de 1,20 dollar pour un kg vendu 3,60 dollars au consommateur, sur lequel ils enregistrent 20 à 25 % de marge bénéficiaire ».

Il donne également l'exemple de la banane dont 88 % du prix de vente au détail va aux sociétés internationales de négoce, aux distributeurs et aux détaillants, ce qui laisse moins de 12 % aux producteurs et à peine 2 % pour payer les ouvriers agricoles des plantations. Cinq firmes contrôlent 80 % du marché.

---

<sup>66</sup> *Nourrir l'humanité* - Les grands problèmes de l'agriculture mondiale au XXI<sup>e</sup> siècle, Bruno Parmentier - Éditions La Découverte, 2007.

Les groupes transnationaux agroalimentaires ont un pouvoir de marché énorme qui leur permet d'imposer leurs prix aux producteurs et d'éliminer toute concurrence locale grâce à leur budget publicité. Jacques Berthelot<sup>67</sup> cite l'exemple de Nestlé et du cube Maggi qui, à grand renfort de battage médiatique en Afrique sur ce produit, a réduit à la faillite les petits producteurs de grains de néré fermenté, assaisonnement traditionnel en Afrique de l'Ouest.

### 11.2. La complexification du système alimentaire

Le tableau ci-après montre l'évolution de la répartition du prix final du produit alimentaire entre les différents acteurs à mesure de la complexification du système alimentaire défini par M. Jean-Louis Rastoin<sup>68</sup> « comme un réseau interdépendant d'acteurs (entreprises, institutions financières, organismes publics et privés), localisé dans un espace géographique donné (région, État, espace pluri national), et participant directement ou indirectement à la création de flux de biens et services orientés vers la satisfaction des besoins alimentaires d'un ou plusieurs groupes de consommateurs localement ou à l'extérieur de la zone considérée ».

Tableau 7 : Les étapes du développement des systèmes alimentaires

Stade	Caractéristique	Répartition du prix final du produit alimentaire entre les différents acteurs (%)			Mode de consommation (%)	
		agriculteurs	industriels	services	domicile	Restauration hors foyer
Agricole	Autosubsistance, pauvreté	100	0	0	100	
Artisanal	Différenciation, urbanisation	70	20	10	90	10
Agro-industriel	Production, distribution de masse	30	40	30	70	30
Agro-tertiaire	Services, segmentation	10	35	55	50	50

Source : Jean-Louis Rastoin - Académie d'agriculture de France - Février 2007.

On voit ainsi que dans un système agro-industriel de production/distribution de masse, 30 % du prix final du produit alimentaire revient aux agriculteurs, dans le système agro-tertiaire<sup>69</sup> cette part baisse à 10 %. À l'autre extrémité, dans un système d'autosubsistance où il n'y a pas d'intermédiaire entre le producteur et le consommateur, on a 100 %.

<sup>67</sup> *Souveraineté alimentaire, prix agricoles et marchés mondiaux*, J. Berthelot - Forum du Roppa, Niamey, novembre 2006.

<sup>68</sup> Article de M. Jean-Louis Rastoin : *Alimentation, filières, qualité et distribution*, annexé au rapport réalisé par une équipe de membres de l'Académie d'agriculture de France sur *L'avenir du système agricole et alimentaire mondial*.

<sup>69</sup> Système agro-tertiaire : contenu du coût total majoritairement composé de services (augmentation de la consommation hors-domicile, aliments servis et non pas construits).

M. Rastoin note que toute évolution des systèmes alimentaires, dans tous les pays du monde, comporte une phase d'industrialisation croissante des aliments puis de tertiarisation.

### *11.3. Une domination qui entraîne la modification des comportements alimentaires*

L'implantation des industries agro-alimentaires et de la grande distribution, dans les PED, a des répercussions sur les régimes alimentaires, même si cela ne touche aujourd'hui que certaines couches de la population des pays en développement. Il est certain que les populations les plus pauvres qui doivent vivre avec un ou deux dollars par jour ne vont pas dans les grandes surfaces qui s'implantent dans les grandes villes d'Asie, d'Amérique latine ou d'Afrique. L'implantation des grandes surfaces peut mettre en cause les circuits de commercialisation traditionnels de proximité.

Toutefois la proportion des populations urbanisées est en croissance. L'implantation des grands groupes industriels agroalimentaires et de la distribution favorisent une convergence des régimes alimentaires et une modification des habitudes alimentaires (élévation du niveau de vie pour une partie de la population, accélération du rythme de vie qui constraint souvent les consommateurs à prendre leur repas hors du foyer et à acheter davantage d'aliments transformés). Fondée sur un nombre réduit de céréales de base (en particulier le blé et le riz), l'alimentation comporte davantage de viande, de produits laitiers, d'huiles, de sel et de sucre, et moins de fibre.

Cette convergence des régimes alimentaires entraîne un changement du type d'agriculture dans les pays en développement et une augmentation de la consommation des produits alimentaires transformés. La modification des habitudes alimentaires vient aggraver les conséquences de la malnutrition : la progression de maladies liées à une mauvaise alimentation, notamment le diabète et les maladies cardio-vasculaires et l'obésité.

\*  
\*      \*

Comme on vient de le souligner, les origines de la faim et de la malnutrition dans le monde sont multiples et complexes. Le rôle du politique est à cet égard déterminant.

L'éradication de la faim et la situation agricole nouvelle exigent de repenser la place de l'agriculture et de l'alimentation dans la mise en valeur des pays en développement. Les politiques agricoles, longtemps négligées, doivent impérativement être au centre des politiques publiques de ces États qui auront à relever les défis démographiques et alimentaires qui s'annoncent.

### **III - LE DROIT À LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE : DES ENJEUX ESSENTIELS**

La conjoncture agricole et alimentaire change radicalement depuis quelques mois et oblige à repenser la place de l'alimentation dans l'économie, élément vital pour les populations, garantie d'un droit réel à la souveraineté alimentaire.

Nous ne sommes plus face à des montagnes de blé ou de beurre. Les tensions sociales grandissent, certains pays connaissent des émeutes de la faim. Les marchés agricoles mondiaux semblent s'installer durablement dans une tendance à la hausse des prix. Les stocks sont à leur niveau le plus bas, les perspectives liées à la production d'agrocarburants, les demandes liées à la croissance démographique et à l'élévation des niveaux de vie dans des pays comme la Chine ou l'Inde, les tentations spéculatives pour profiter de la hausse des prix agricoles vont accentuer les désordres et déséquilibres alimentaires au niveau mondial. Sortir des cycles de « surproduction-pénurie », destructeurs des agricultures familiales et des économies rurales, nécessite la mise en place d'outils de régulation des productions.

Cette conjoncture repose avec force la place de l'agriculture et de l'alimentation dans les politiques économiques. Le développement de toutes les agricultures et de toutes les paysanneries est primordial pour combattre la faim dans le monde, répondre à l'augmentation de la population mondiale et des besoins alimentaires à l'horizon 2050 et faire face aux nouveaux défis des dérèglements climatiques et de l'environnement. Il devra mobiliser tous les potentiels techniques et agronomiques et les savoir-faire.

L'essor des agricultures est à la base de l'éradication de la faim et du développement économique des PED. Il est l'une des conditions obligées du bien-être d'une part importante de la population mondiale vivant de l'agriculture et dont le rôle est de nourrir l'humanité.

Le développement agricole exige la mise en œuvre de politiques agricoles, nationales et régionales, insérées dans des politiques économiques et sociales globales. Il nécessite également un engagement renforcé de l'Organisation des Nations Unies et de la FAO, guidées par l'intérêt des peuples et le besoin de paix.

Afin que le droit à l'alimentation pour tous devienne une réalité pour chacun et ne demeure pas qu'une simple déclaration d'intention, un nouvel ordre alimentaire mondial est à construire, dont l'un des fondements doit être « le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes » et le droit pour chaque pays de définir sa propre politique agricole et alimentaire.

- **Le droit à la souveraineté alimentaire pour tous les peuples**

Quand la FAO fait référence à la « sécurité alimentaire », elle lui donne un contenu précis. Elle « *existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive, leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active.* » (FAO, 2004). Cette définition est d'autant plus intéressante sur le plan de la satisfaction des besoins humains, qu'elle implique d'assurer et de sécuriser, notamment par l'intervention publique, l'approvisionnement alimentaire des populations. À l'évidence, la FAO implique directement et à juste titre les États, les mieux à même de répondre aux objectifs fixés.

Certains, au terme de « souveraineté », opposent le spectre de l'autarcie. Que nous dit le dictionnaire de la « souveraineté » : elle est « le principe de l'autorité suprême. En matière politique, la souveraineté est le droit absolu d'exercer une autorité sur une région, un pays ou un peuple. »

La définition retenue aujourd'hui en droit est celle énoncée par Louis Le Fur<sup>70</sup> à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle : « *La souveraineté est la qualité de l'État de n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté dans les limites du principe supérieur du droit et conformément au but collectif qu'il est appelé à réaliser. L'État souverain n'agit que selon sa propre autorité, c'est le corollaire du droit à l'autodétermination (le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes)* ». Il faut ajouter à l'exclusivité de compétence de l'État sur le territoire national son indépendance dans l'ordre international où il n'est limité que par ses propres engagements.

Pour les philosophes des Lumières, en premier lieu Jean-Jacques Rousseau et son « Contrat social », la souveraineté émane du peuple.

Chaque peuple, chaque État tente de construire, dans des conditions données, sa souveraineté. Deux exemples historiques suffiront à montrer les implications concrètes différentes de cette souveraineté appliquée à l'alimentation.

Le Japon a mis en œuvre une conception protectionniste de la souveraineté alimentaire. C'est un pays très peuplé disposant de peu de terres arables et figurant parmi les plus gros importateurs nets de produits alimentaires. Il est également gros exportateur de produits industriels. Pourtant, ce pays, qui aurait pu négliger son agriculture, a fait le choix de la subventionner et de taxer très fortement les importations de riz (300 %), afin de maintenir des paysans dans les rizières et d'assurer en toutes circonstances une bonne partie de l'alimentation de base de sa population.

---

<sup>70</sup> Louis le Fur, juriste, a soutenu une thèse en 1896, *État fédéral et confédération d'États*, qui reste encore aujourd'hui une référence.

La Grande-Bretagne a fait le choix inverse dès le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Appliquant la théorie libérale des échanges extérieurs, elle a privilégié le développement de son industrie et importé de ses colonies ou des membres du Commonwealth une grande partie de sa nourriture. Au sortir de la seconde guerre mondiale, l'Angleterre a dû maintenir ses tickets de rationnement plus longtemps encore que d'autres pays européens, alors même qu'elle n'avait pas subi d'occupation militaire.

La souveraineté alimentaire n'exige-t-elle pas d'utiliser tous les potentiels agricoles qu'offre un pays, c'est-à-dire de produire tout ce qu'il est en capacité de produire, dans les conditions du développement durable, garantissant la sécurité sanitaire des produits, de prendre les mesures pour assurer un approvisionnement alimentaire de sa population à un prix stable. Les échanges commerciaux doivent s'inscrire dans cette orientation, et donc respecter la souveraineté alimentaire des pays avec lesquels le commerce s'effectue.

### **1. Le développement de l'agriculture, condition du développement**

Trois décennies d'application des plans d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du FMI n'ont pas réglé les problèmes de la faim et de la pauvreté dans les pays en développement. Globalement, la situation s'est détériorée. Pour y répondre, des stratégies agricoles et alimentaires différentes s'expriment, s'affrontent même. Des débats d'orientation fondamentale s'affichent. La Banque mondiale, obligée de consacrer après vingt cinq ans de silence, son rapport 2008 à l'agriculture y apporte ses conceptions et ses choix.

Bien que techniquement possible grâce à l'entrée de l'agriculture dans le monde des sciences et des techniques, la solution qu'un petit groupe d'*« agrobusiness men »* nourrisse l'humanité est illusoire à la fois en terme quantitatif, mais également si l'on veut respecter des modes de production durable. Elle est même criminelle car elle condamne une partie de l'humanité au chômage, à dépendre d'une nourriture qui vient de l'extérieur et qui peut prendre fin à tout moment pour n'importe quelle raison.

L'agriculture doit être une composante essentielle du développement des pays en développement. Sa modernisation doit s'adapter au rythme acceptable et décidé par ces pays, leur population et les paysans, en fonction de leurs besoins économiques et sociaux, et s'adosser à des politiques économiques et sociales plus larges.

### *1.1. L'emploi agricole au cœur du développement<sup>71</sup>*

L'exode rural et le passage de l'activité agricole vers d'autres secteurs économiques en milieu rural et urbain sont des constantes de l'histoire des pays développés. Si nous regardons notre propre histoire, la part de la population active agricole française était de 55 % à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, encore de 30 % au lendemain de la seconde guerre mondiale. Aujourd'hui elle représente 3 %. L'agriculture et l'alimentation induisent, néanmoins, des centaines de milliers d'emplois dans les secteurs d'activités d'amont et daval, et les services qui lui sont liés, représentant ainsi près de 15 % de la population active. À l'opposé d'une place restreinte au sens strict de l'emploi direct agricole, ce chiffre montre l'importance économique et sociale de ces secteurs agricoles, alimentaires et forestiers.

Plusieurs facteurs importants ont influencé ce processus d'exode rural et agricole. Les grandes lois d'orientation agricole de 1960-62 ont notamment mis en place des structures du développement agricole mobilisant les agriculteurs. Les formations initiale et continue ont permis l'élévation des compétences professionnelles des agriculteurs qui ont mené la modernisation de l'agriculture. La mise en place de la Politique agricole commune et une croissance forte en création d'emplois pendant plusieurs décennies (les Trente glorieuses), notamment dans l'industrie, jusque dans les années 1970, ont façonné notre agriculture nationale. Ces bouleversements ne se sont pas faits sans heurts. Un nombre important de paysans et d'ouvriers agricoles ont été contraints de quitter l'agriculture. L'industrie et les services ont, à la fois, absorbé cette main-d'œuvre et l'ont aspirée par leur développement.

Aujourd'hui, à l'échelle mondiale, nous sommes dans une autre situation. Grâce au progrès scientifique et technique, l'industrie et les services ont réalisé des gains de productivité considérables et ne sont plus en capacité d'absorber dans les mêmes proportions, une main-d'œuvre importante. Le chômage est devenu structurel.

Dans ces conditions, peut-on ignorer l'agriculture et ses gisements d'emplois et poursuivre dans la voie de l'exclusion de plus de la moitié de l'humanité qui en vit (ou survit) et qui est parmi la plus pauvre ? Et pourtant, trop peu encore considère que le développement de l'agriculture est une priorité. Cela s'explique par le fait que les populations agricoles sont souvent exclues du pouvoir politique qui se concentre dans les capitales et dans les grandes agglomérations urbaines. La pression des institutions internationales va dans le même sens. Elles ont relégué l'agriculture au rang d'activité mineure, voire marginale. Les sociétés transnationales, qui ne voient dans les produits agricoles que des matières premières dont le coût doit être abaissé le plus possible, contribuent à cette marginalisation.

---

<sup>71</sup> Auditions de MM. Mazoyer et Rouillé d'Orfeuil devant la section de l'agriculture et de l'alimentation.

### *1.2. Rémunérer justement le travail agricole*

La population active agricole représente 43 % de la population active mondiale. L'agriculture est encore, de loin, le secteur qui emploie le plus de personnes. Le travail informel (les petits métiers informels qui permettent aux chômeurs de vivre) représente 20 à 30 % de la population mondiale très liée au monde rural et agricole. Ce qui signifie que 63 à 73 % de la population mondiale vit de l'agriculture<sup>72</sup>. La question du développement des agricultures dans le monde est au cœur de l'avenir de sociétés largement organisées et structurées à partir de leurs paysanneries. L'emploi agricole, la juste rémunération du travail agricole et la création ou le renforcement d'activités économiques industrielles et tertiaires sont incontournables pour le développement.

#### *a) Accroître la production agricole*

70 % des personnes sous-alimentées sont des paysans pauvres des pays en développement (y compris dans les pays émergents). Les 30 % restants sont des ruraux récemment condamnés à l'exode, se retrouvant au chômage (dans des bidonvilles ou dans des camps de réfugiés dans les zones de conflits). Tout doit être fait pour que les paysans puissent se nourrir eux-mêmes et contribuent à nourrir au mieux les autres.

Selon M. Mazoyer, il faudrait augmenter la production agricole mondiale de 30 % pour supprimer la malnutrition et la faim, et doubler la production pour faire face à l'augmentation de 50 % de la population mondiale à l'horizon 2050 (calculé pour une ration alimentaire de 2 425 calories, suffisamment diversifiée pour ne souffrir d'aucune carence). Ce défi nécessitera de « mobiliser toutes les paysanneries et toutes les agricultures du monde ».<sup>73</sup>

#### *b) Des prix agricoles rémunérateurs*

Des mesures volontaristes de réduction de la pauvreté paysanne, l'action économique et politique contre l'exode et le chômage, l'augmentation des bas salaires sont indispensables. Une des solutions réside dans l'augmentation du revenu des 3 milliards de personnes qui vivent avec moins de 2 dollars par jour.

S'il n'y a pas de demande solvable, il ne peut y avoir de marché. Il faut donc rendre la demande solvable égale aux besoins pour créer un marché et mettre fin à l'appauvrissement, à l'exclusion et à la faim. C'est la raison de l'existence de politiques agricoles<sup>74</sup>.

La politique des bas prix agricoles conduit à l'appauvrissement des paysans, au renforcement du chômage et au maintien des bas salaires. Alors que la population active agricole représente 43 % de la population active mondiale, la part du revenu agricole n'est que de 20 %. Augmenter sensiblement le revenu des 3 milliards de personnes pauvres passe par le doublement du revenu des

<sup>72</sup> Audition de M. Mazoyer devant la section de l'agriculture et de l'alimentation.

<sup>73</sup> Audition M. Mazoyer.

<sup>74</sup> Audition M. Mazoyer.

paysans pauvres. Cela exige de relever les prix payés aux paysans. C'est également la seule manière, pour les pays en développement qui n'ont pas les moyens de subventionner leurs agriculteurs, de maintenir les paysans à la production et d'augmenter celle-ci pour répondre aux besoins.

### *1.3. L'agriculture familiale constitutive des sociétés paysannes*

La construction d'une politique agricole doit être basée sur les réalités paysannes nationales.

- a) L'agriculture familiale est économiquement et socialement le meilleur système d'organisation

Selon M. Griffon<sup>75</sup>, « *sur les 800 millions de personnes souffrant de malnutrition dans les PED, 600 millions sont des familles vivant de l'agriculture. [...] S'il y a entre 2,5 et 3 milliards de personnes vivant presque directement de l'agriculture dans le monde, s'il y a environ 20 à 30 millions de personnes qui sont dans les grandes exploitations, familiales ou industrielles des pays occidentaux, cela veut dire que le reste de l'agriculture mondiale est constitué d'abord par ces 600 millions de personnes qui n'arrivent pas à se nourrir de l'agriculture et peut-être par 1,9 milliard de personnes vivant d'agriculture dans des exploitations familiales à un niveau qui leur permet de vivre, mais qui n'est pas un niveau leur permettant de produire un surplus très important pour l'avenir* ». La section de l'agriculture et de l'alimentation pense, avec lui, que « *confier la responsabilité de nourrir le monde aux 20 à 30 millions de grandes exploitations, c'est condamner les 2,5 milliards de personnes à rester dans une agriculture de survie* ». Et elle le suit lorsqu'il termine son raisonnement en privilégiant « *des politiques dans la plupart des pays concernés, dans les PED, qui essaient de faire en sorte que l'agriculture familiale, la plus pauvre comme l'autre, puissent prendre à bras le corps le marché de la consommation future* ».

Le développement agricole s'appuyant sur l'agriculture familiale est une donnée essentielle.

Les anthropologues ont longuement étudié les différentes formes d'organisation de la famille paysanne qui articulent l'économique au social<sup>76</sup>. L'agriculture familiale est constitutive des sociétés paysannes. « *La défense d'une agriculture familiale est un vecteur puissant de préservation, voire de construction d'une identité collective* »<sup>77</sup>. M. Bertrand Hervieu donne deux exemples éclairants dans son ouvrage : « *En Équateur - comme dans toute l'Amérique andine -, l'accès à la terre et au marché est un enjeu capital à travers lequel s'ancrent et s'expriment l'identité et la fierté des peuples indigènes. C'est à partir de leur terre, en affirmant leur aptitude à la mettre en valeur et leur volonté de se nourrir eux-mêmes, que les Indiens reconquièrent*

---

<sup>75</sup> Audition M. Griffon.

<sup>76</sup> *L'agriculture familiale*, H. Lamarche - (sous la dir. de), éd. L'Harmattan, Paris, 1991 et 1994.

<sup>77</sup> *Du droit des peuples à se nourrir eux-mêmes*, Bertrand Hervieu - éd. Flammarion, Paris, 1996.

*leur place dans leurs pays respectifs. D'une autre façon, l'agriculture familiale vietnamienne - sorte de jardinage savant qui met la gestion de la ressource en eau au cœur de son savoir-faire - est le pivot, culturel autant qu'économique, le fondement de cette société et de sa capacité de résistance. Détruire, ou marginaliser, une agriculture capable d'effectuer jusqu'à trois récoltes par an, susceptible de faire vivre une famille sur moins d'un demi-hectare, entretenant des savoir-faire techniques multiples, gérant avec une grande finesse des territoires entiers, serait nier la société qui s'est construite à partir d'elle »<sup>78</sup>.*

*b) Le modèle d'agriculture et le rythme de développement relèvent du choix des paysans et des travailleurs agricoles eux-mêmes*

Ces exemples et l'importance de l'emploi agricole dans les PED placent au cœur de la réflexion le type de développement agricole et les modes de production. Penser reproduire la modernisation de l'agriculture telle qu'elle s'est faite en Europe par exemple ne correspond pas à la réalité des agricultures des PED. Au-delà des limites environnementales et des risques sanitaires, du type de l'ESB, qu'elle présente et de la poursuite de la concentration des exploitations qui réduit toujours plus le nombre d'agriculteurs, la modernisation à marche forcée des agricultures des PED renforcerait chômage et exode rural. Le choix du modèle d'agriculture à promouvoir est donc essentiel. Les paysans doivent participer à sa conception et à sa mise en œuvre. Ce modèle doit respecter les réalités économiques et sociales de la paysannerie, les traditions et savoir-faire agricoles. Le rythme du développement agricole doit être conciliable avec les situations concrètes et se faire en parallèle avec le développement d'autres secteurs d'activités liés à l'agriculture notamment.

Marcel Mazoyer<sup>79</sup> note qu'entre 1800 et 1940, dans les pays du Nord, l'agriculture familiale a réussi à tripler la production brute des sols, puis à la doubler dans le demi-siècle suivant. La petite exploitation ne gâche pas ! Elle est en mesure de stimuler l'usage intensif du sol, mobilise ses réserves de main-d'œuvre familiale, assure une haute productivité des investissements, bénéficie d'une connaissance fine du milieu naturel, privilégie la diversification contre la rigidité de la spécialisation et se soucie de qualité, puisqu'elle consomme ce qu'elle produit. Aussi existe-t-il d'importantes réserves de productivité pour peu que les paysans soient respectés et soutenus dans leur développement. « *La sous-alimentation de 800 millions de personnes n'est pas liée à une insuffisance de la production mondiale. C'est un problème d'insuffisance de la production dans les pays pauvres* » insiste Marcel Mazoyer. Donner enfin sa chance à l'agriculture familiale est la condition *sine qua non* pour venir à bout du fléau de la faim. Les paysans qui se battent pour promouvoir leurs droits se battent aussi pour que tout un chacun puisse se nourrir correctement et suffisamment.

---

<sup>78</sup> Bertrand Hervieu, op. cité.

<sup>79</sup> Audition de M. Marcel Mazoyer devant la section de l'agriculture et de l'alimentation du CES en date du 23 mai 2007.

#### 1.4. L'accès à la terre

Le peu de terres encore disponibles à mettre en culture et leur qualité médiocre, la croissance démographique et les modifications des régimes alimentaires, les besoins en terres dus à l'urbanisation croissante et à la production d'agrocarburants, le renchérissement du coût de l'énergie pouvant modifier la localisation des activités industrielles et agricoles, exacerbent la concurrence et la spéculation foncière.

Une part importante des terres arables, souvent parmi les meilleures et parce qu'elles sont autour des villes, est artificialisée au bénéfice d'infrastructures et de l'urbanisation et ainsi soustraite de la production de denrées alimentaires. Un maximum de terres cultivables doit être préservé et mis en culture.

La hausse des prix agricoles, qui semble durable, ne sera pas sans attirer des capitaux dans le secteur de l'agriculture. C'est déjà le cas en Argentine et en Uruguay, voire au Brésil. Le capital financier international investit dans les grands domaines *latifundis* pour tirer profits de la flambée des prix agricoles et du développement des agrocarburants.

S'il n'est pas la seule solution, notamment à court terme, pour augmenter la production agricole et éradiquer la faim et la malnutrition, l'accès à la terre pour les paysans et travailleurs agricoles est pourtant un préalable à tout développement agricole. La terre est un moyen de production indispensable.

##### a) Des réformes agraires indispensables

Un mouvement d'entrée du capital financier, notamment des fonds de pension, en agriculture par l'achat de terres et de grands domaines fonciers prend de l'ampleur, notamment en Amérique latine où se trouvent les plus grandes réserves de terres disponibles, mais également dans les pays de l'ex-URSS et d'Europe centrale où les grandes coopératives foncières ont été privatisées ou récupérées par leurs anciens propriétaires. Dans le même temps, les politiques de réforme agraire et de redistribution des terres sont en recul, comme au Brésil, ce qui explique la multiplication d'initiatives et l'organisation des paysans sans terre. En Inde par exemple, la part des paysans sans terre est passée de 22 % en 1992 à 32 % en 2003<sup>80</sup>. M. Mazoyer souligne le risque de privatisation des terres en Afrique qui serait une catastrophe pour ces pays.

Les grands domaines fonciers ou latifundiaires s'emparent des moyens techniques de la révolution agricole et appliquent des salaires très bas pour dégager une rente foncière, qui n'a rien à envier au taux de rentabilité dégagé par l'industrie ou la finance. Ces productions sont souvent destinées à l'exportation. Ce système ruine l'agriculture familiale. Les paysans et salariés agricoles gagnent à peine de quoi se nourrir.

---

<sup>80</sup> Informations données par Ramachadran Pilaï, secrétaire général de la Ligue paysanne de l'Inde (*All Indian Kisan Shaba*) lors d'une conférence internationale des travailleurs de l'agriculture et de l'alimentation, Hanoï (Vietnam), octobre 2007.

Une distribution des terres est indispensable au développement de l'agriculture des pays en développement. Les paysans doivent se réapproprier cet axe de développement. La réforme agraire ne signifie pas obligatoirement la propriété individuelle de la terre, mais elle doit organiser la redistribution de la terre pour garantir sa mise en exploitation la plus efficace par les paysans et sécuriser la tenure, permettant une gestion stable dans le temps.

### *1.5. L'accès à l'eau*

L'accès pour les populations à l'eau, comme cela a été souligné, est une condition incontournable du développement, une condition à la mise en œuvre effective des politiques publiques de développement économique, de santé et d'éducation, d'amélioration de l'environnement. C'est un élément indispensable aux cultures et à l'élevage.

Depuis une dizaine d'années, les engagements d'assurer l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement pour les 2,5 milliards d'êtres humains qui en sont privés se succèdent dans les grands sommets internationaux. Les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), pris en 2000 à New York, de réduire de moitié d'ici à 2015 le nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable et aux réseaux sanitaires de base, ont été réaffirmés à Johannesburg en 2002 au Sommet de la Terre, puis à Kyoto en 2003 au Forum mondial de l'eau.

L'eau est une ressource indispensable à la vie, elle ne peut être remplacée par aucune autre ressource. L'être humain ne peut survivre s'il ne se nourrit pas pendant plusieurs semaines, il meurt après quelques jours s'il est privé d'eau.

Ressource naturelle, elle est bien commun de l'humanité. Elle ne peut être gérée comme un bien marchand qui s'échange en faisant jouer la concurrence. Bien naturel, bien vital, bien de l'humanité, l'eau ne peut être soumise au jeu de la concurrence.

Constante de l'histoire, la gestion de l'eau a toujours été l'objet de choix stratégiques fondamentaux. L'engagement de la puissance publique est une réalité et une exigence, notamment du fait de l'importance des capitaux nécessaires aux infrastructures.

Dans les pays en développement, dans les conditions d'aujourd'hui, l'impossibilité de faire « payer » l'eau par des « clients », populations très pauvres, pour la plupart non solvables nécessite des politiques publiques qui permettent de leur assurer un forfait vital en eau.

Avancer vers les objectifs de l'OMD et créer les conditions du développement, notamment de l'agriculture, exigent diverses mesures.

Dans ce sens, une politique de l'eau doit être une priorité des États et s'inscrire comme telle dans leur politique économique et sociale. Celle-ci doit garantir son accès, en quantité et en qualité, à l'ensemble de la population et assurer l'investissement dans les infrastructures qui garantissent l'approvisionnement en eau, y compris pour la production agricole et alimentaire. L'engagement financier international doit augmenter très fortement. Les grands groupes de la filière, du captage au conditionnement, doivent, dans un premier temps et pour le moins contribuer aux investissements nécessaires dans les pays en développement. La reconnaissance au niveau international de l'eau comme patrimoine commun de l'humanité et du droit de tout être humain à avoir accès à de l'eau potable doit être promue, à l'exemple de l'Académie de l'eau qui, dans sa Charte sociale de l'eau adoptée en janvier 2000, en fait un « droit imprescriptible ». La mise en place d'un véritable droit international en matière d'accès à l'eau est une tâche essentielle de l'ONU et de la FAO.

#### *1.6. L'organisation des paysans*

L'organisation paysanne est un apport structurel indispensable. Elle tire sa justification et sa légitimité d'enjeux qui relèvent du plein emploi et de la fourniture de nourriture, élément vital pour les populations, au niveau mondial.

L'organisation des paysans doit permettre de mieux maîtriser leur propre développement, de mutualiser ressources, savoir-faire et compétences, de valoriser leur production. Elle peut être également un moyen de mobiliser les ressources financières, sous forme de coopérative ou de banque de financement. Elle est une forme d'organisation d'autant plus proche des populations agricoles qu'elle est construite par eux.

##### a) Les coopératives, une forme de mutualisation efficace en agriculture

La coopérative, structurée en société de personnes et non de capitaux, est certainement la forme de mutualisation la plus efficace en agriculture. Ancrée territorialement, elle permet, à un niveau géographique déterminé par les paysans eux-mêmes, au niveau d'un village ou d'une communauté ou par produit ou filière, de mettre en commun les ressources, les compétences et les débouchés, de remédier à une atomisation de l'offre qui affaiblit les paysans face à des industriels ainsi qu'à une distribution au pouvoir de négociation plus important. Le pouvoir de négociation des paysans se trouve renforcé avec l'organisation coopérative pour l'établissement de relations contractuelles stables.

La mise en place de coopératives ouvre au développement de complémentarités entre l'amont et l'aval, avec par exemple la transformation des produits agricoles en denrées alimentaires. La coopérative peut favoriser les commerces de proximité ou encore des ateliers artisanaux, voire de petites industries, pour la petite mécanique fournissant les paysans. Elle permet aussi d'organiser les circuits de commercialisation, notamment l'acheminement des productions vers les centres de consommation.

La forme coopérative permet d'intégrer l'ensemble des activités proches de l'agriculture. Forme d'organisation collective, elle est source de dynamisme et de responsabilisation, de maîtrise de leur propre développement. Elle est d'autant plus source de progrès que chacun participe à sa construction, en étant partie prenante des décisions, de l'activité et des résultats.

La coopérative agricole peut être un élément essentiel de la construction d'une identité paysanne autour d'un projet professionnel agricole et rural. Cette identité doit se construire avec l'ensemble des travailleurs agricoles.

*b) Des paysans organisés, une force pour participer aux décisions*

Le poids de la population agricole dans la plupart des pays en développement impose de l'impliquer pleinement dans les politiques mises en œuvre. Les organisations professionnelles et syndicales des paysans, et plus globalement des travailleurs agricoles et ruraux, sont une force indéniable pour imposer des orientations en matière de politique agricole, au niveau national ou régional. Si elles ne peuvent être en capacité de prendre à leur charge la conception et la mise en place d'une politique agricole (avec tout ce qui l'accompagne en matière d'investissements), elles peuvent jouer le rôle de contre-pouvoir, voire de cogestion, dans l'expression des intérêts des paysans et travailleurs de ce secteur auprès de la puissance publique.

*1.7. Une agriculture productive écologiquement intensive*

Au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la population mondiale a été multipliée par 2,4. Dans le même temps, la production agricole a été, elle, multipliée par 2,6. La « révolution » agricole dans les pays tempérés développés, puis la « révolution verte » dans les pays du Sud ont permis cette forte augmentation de la production agricole. Aujourd'hui on connaît les limites environnementales qui ont des incidences sur les rendements, notamment en Asie. Dans les pays développés, les politiques productivistes ont également engendré des problèmes environnementaux.

Pour répondre aux besoins alimentaires des 854 millions de personnes qui souffrent de la faim, de plusieurs centaines de millions de personnes qui souffrent de carences alimentaires, il faut augmenter de 30 % la production mondiale<sup>81</sup>. Il faudra la doubler pour nourrir la population mondiale estimée à l'horizon 2050. D'autre part, la forte croissance économique de certains pays et l'élévation du niveau de vie modifient les régimes alimentaires et devront être pris en compte dans les politiques agricoles.

---

<sup>81</sup> Calculé lors des deux sommets mondiaux de l'alimentation, sur la base de 2 425 calories par personne pour ne souffrir d'aucune carence.

M. Mazoyer parle de « *l'extension de la révolution agricole corrigée de ses excès et amendée de tous les apports d'agrobiologie moderne et qui peut encore progresser, le modèle d'agriculture paysanne réduisant ses excès, mais continuant d'investir, de produire et de progresser sans excès* ».<sup>82</sup> Cette affirmation corrobore la nécessité de mobiliser toutes les agricultures pour répondre à ces défis, dans un souci environnemental.

a) Une augmentation sensible de la production végétale due à la modification des régimes alimentaires

L’élévation du niveau de vie dans les pays émergents entraîne des modifications du régime alimentaire des populations au pouvoir d’achat en hausse. Cet aspect est aussi important que la croissance démographique car il a des répercussions y compris sur les niveaux de production végétale.

Dans son livre<sup>83</sup>, M. Philippe Collomb, partant de l’hypothèse qu’à l’horizon 2050, si tous les pays et les populations les plus pauvres avaient un régime alimentaire équivalent au régime médian mondial des années 1990-95, qui est le régime mexicain, il faudrait pratiquement doubler la production végétale.

Le régime alimentaire des personnes au revenu plus élevé comporte plus de produits carnés. La production de viande nécessite de produire plus de calories végétales. Si bien que la consommation de viande va avoir un effet multiplicateur des besoins en production végétale, destinée à l’alimentation animale :

- en viande blanche, 3 à 4 calories végétales sont nécessaires pour produire 1 calorie animale ;
- en viande rouge, l’effet multiplicateur est beaucoup plus important, il faut 8 à 10 calories végétales pour produire 1 calorie animale.

Dès lors, les besoins en production végétale vont augmenter fortement et durablement. Mais cette augmentation ne touchera pas tous les continents d’une manière égale. La croissance démographique s’effectuera surtout en Asie et en Amérique latine dont les besoins progresseront de plus de 70 %. Mais c’est l’Afrique qui aura à affronter un triplement de ces besoins en énergie alimentaire. Ces besoins ne relèvent bien évidemment pas tous de la modification des régimes alimentaires. C’est néanmoins une donnée importante dans le choix du type d’agriculture.

---

<sup>82</sup> Audition M. Mazoyer.

<sup>83</sup> *Une voie étroite pour la sécurité alimentaire d’ici à 2050*, Philippe Collomb, op. cité.

*b) La révolution doublement verte<sup>84</sup>*

Michel Griffon a beaucoup travaillé sur cette question<sup>85</sup>. Son travail recèle des réflexions importantes qui doivent être prises en compte. Selon lui, il faut inventer une nouvelle révolution verte pour l'agriculture, mais qui pollue le moins possible et permette de réduire la pauvreté. Elle sera donc « doublement verte » car alliant la productivité et la durabilité écologique, économique et sociale. Pour M. Griffon, jamais sans doute la recherche agricole n'aura autant à faire ni autant d'importance que dans les cinquante prochaines années.

S'il faut par précaution limiter l'extension des terres cultivées et limiter la déforestation en zone tropicale humide, l'agriculture tropicale devra accroître ses rendements pour répondre à l'accroissement démographique attendu.

Les pays les plus concernés devront compter avant tout sur leur propre production pour nourrir leurs populations futures, car rien n'indique aujourd'hui qu'ils auront une capacité d'exportation suffisante pour payer des importations agricoles venant des pays industriels. Par ailleurs, ces derniers, s'ils devaient exporter plus, et durablement, vers les pays en développement, devraient aussi prendre en charge eux-mêmes une partie du coût.

M. Griffon explique que pour accroître les rendements, il faudra le faire avec des techniques moins polluantes et moins onéreuses. Dès lors, la solution qu'il convient d'explorer est celle d'une approche où l'on a recours à une intensification des fonctions naturelles des écosystèmes, afin de les valoriser au mieux : intensification des fonctions permettant d'améliorer la fertilité des sols, de mieux conserver l'eau dans les écosystèmes cultivés, ou de mieux contrôler les maladies et les ravageurs. C'est une approche écologique et environnementale de la production.

Au total, M. Griffon estime que penser une agriculture qui soit plus productive, plus économique en intrants chimiques, et utilisant les fonctionnements des écosystèmes comme base pour les techniques de production, amène à avoir recours à une véritable ingénierie écologique, domaine technique qui intègre les apports de l'agronomie, science à partir de laquelle s'était construite l'agriculture moderne pendant le XX<sup>e</sup> siècle. Ce grand changement est lié à l'évolution des sciences, en particulier de l'écologie qui permet de mieux comprendre la complexité des écosystèmes et de chacun de ses constituants.

---

<sup>84</sup> Audition de M. Michel Griffon auprès de la section de l'agriculture et de l'alimentation du Conseil économique et social en date du 21 mars 2007.

<sup>85</sup> In *Nourrir la planète*, Michel Griffon Éditions Odile Jacob.

Parallèlement, M. Griffon fait observer que la connaissance du vivant progresse rapidement : la connaissance des gènes, de leurs fonctions et des mécanismes d'expression de leurs fonctions, permet déjà d'aller beaucoup plus vite pour améliorer les plantes et leur conférer les caractères dont on a besoin. Mais en même temps que progresse la connaissance scientifique doit s'organiser le recueil de l'expérience ancestrale des producteurs. En effet, qui connaît mieux que les producteurs aujourd'hui, les caractéristiques spécifiques des milieux dans lesquels ils vivent et les caractères utiles des plantes qu'ils cultivent et des animaux qu'ils élèvent ?

Dans ces conditions, pour M. Griffon, l'apport des connaissances autochtones sera décisif. La recherche doit donc elle aussi entreprendre une révolution : mieux se nourrir des connaissances locales, travailler de concert avec les producteurs, et apprendre à hybrider les savoirs et les méthodes de l'expérience paysanne et les pratiques scientifiques.

La révolution doublement verte s'inscrit aussi dans un paysage économique. Si l'on souhaite que les sociétés rurales soient en mesure de mieux gérer les écosystèmes et l'environnement, les politiques économiques doivent d'abord ne pas les désavantager. Si l'on veut qu'elles réhabilitent les écosystèmes dégradés (lutte contre l'érosion, dépollution...), il faut organiser des transferts financiers à leur profit.

M. Griffon note que le mouvement d'évolution vers ce nouveau modèle est en cours. Depuis longtemps déjà la recherche a proposé des systèmes de production allant dans le même sens. Par exemple en Australie, l'utilisation de couvertures végétales comme les luzernes annuelles permettent de protéger les sols soumis à l'érosion liée à l'extension de la culture du blé.

L'agriculture, l'élevage, la foresterie, l'horticulture, l'arboriculture sont autant d'activités qui exploitent la biosphère. Avec 9 milliards d'habitants, ces activités ne devront plus simplement l'« exploiter », mais la « gérer » afin que les mécanismes de son équilibre et de son renouvellement ne soient pas altérés ou même détruits.

M. Griffon pense que la révolution doublement verte ou « la production agricole écologiquement intensive » est un des moyens qu'il faut mettre en œuvre pour assurer un développement économiquement, écologiquement et socialement durable de nos sociétés, en particulier les sociétés des pays du Sud, car ce sont elles qui vont accueillir les trois milliards de personnes supplémentaires et ce sont elles qui cumulent la presque totalité des pauvres.

c) Peu de terres à défricher

À partir d'une étude de la FAO début des années 2000, sur les terres cultivées et les terres cultivables non encore cultivées, M. Mazoyer nous donne des pistes de réflexion<sup>86</sup>.

Aujourd'hui, les terres non cultivées sont à peu près équivalentes à celles déjà cultivées. Celles-ci, selon l'étude de la FAO, M. Mazoyer les désigne comme « convenables, très convenables, moyennement convenables et modérément convenables ». Dans les pays à forte densité démographique, les terres « peu convenables » sont cultivées en proportion importante. Dans les pays développés, les réserves de terres cultivables sont assez faibles. Les terres abandonnées ne sont pas parmi les « convenables ».

Il reste donc autant de terres cultivables à cultiver que de terres déjà cultivées. On doit en soustraire les forêts, les superficies nécessaires aux infrastructures urbaines et de transports, ce qui réduit les réserves disponibles de terres cultivables. On en arrive à un coefficient multiplicateur de 1,7 de terres en réserve, mais dont les potentiels (fertilité, difficulté d'accès ou terres accidentées) sont réduits.

*1.8. Le rôle de la pêche et de l'aquaculture en matière d'alimentation<sup>87</sup>*

Le poisson constitue un excellent apport au point de vue nutritionnel. C'est un aliment riche en minéraux, micro-nutriments, en acides gras essentiels et en protéines.

La consommation moyenne de poisson est passée de 9 kg, par an et par personne en 1961, à 16,5 kg en 2003.

En 2003, 104 millions de tonnes (poids vifs) de poisson<sup>88</sup> étaient disponibles pour la consommation. La consommation apparente de poisson s'établissait ainsi, par personne :

- Afrique	8,2 kg
- Chine	25,8 kg
- Asie (sauf Chine)	14,3 kg
- Océanie	23,5 kg
- Amérique du Nord	23,8 kg
- Europe	19,9 kg
- Amérique centrale et Caraïbes	9,4 kg
- Amérique du Sud	8,7 kg

<sup>86</sup> Audition de M. Mazoyer de 2007.

<sup>87</sup> Source : rapport de la FAO sur *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture - 2006*.

<sup>88</sup> Le terme de poisson englobe les poissons, les crustacés et les mollusques (à l'exclusion des mammifères et des plantes aquatiques).

Elle était de :

- Pays industrialisés	29,7 kg
- Pays à économie en transition	10,6 kg
- Pays à faible revenu et déficit vivrier (hors Chine)	8,7 kg
- PED, sauf pays à faible revenu et à déficit vivrier	15,5 kg

Source : « *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture* » - FAO, 2006.

Le poisson fournissait 65,1 g de protéines par personne en 1970, 76,3 g en 2003. La part des protéines de poisson dans le total mondial de l'apport protéique d'origine animale est passée de 14,9 % en 1992 à 16 % en 1996 (chiffre record) pour retomber à 15,5 % en 2003.

Le poisson constitue pour près de 50 %, et parfois plus, de l'apport total de protéines d'origine animale dans un certain nombre de pays côtiers ou insulaires (Bangladesh, Gambie, Guinée, Indonésie, Sénégal, Sri Lanka...). Il fournit presque 20 % de l'apport en protéines animales à plus de 2,6 milliards d'êtres humains, ce pourcentage étant, selon la FAO, sans doute sous-évalué.

Ces données montrent toute l'importance des ressources halieutiques, de capture ou issues de l'aquaculture, pour l'alimentation mondiale, tant en ce qui concerne l'apport énergétique que son apport pour un meilleur équilibre alimentaire.

En 2004, sur les 104 millions de tonnes de poisson destiné à l'alimentation, l'aquaculture en représentait 43 %.

#### a) La production des pêches de capture

Les États-Unis, l'Amérique, la Chine et le Pérou étaient, en 2004, les principaux producteurs.

La FAO notait qu'au cours de la dernière décennie, la production mondiale avait été relativement stable, à l'exception de fluctuations importantes des captures d'anchois du Pérou liées aux oscillations du Niño.

Dans les pays en développement, l'importance des pêches de capture dans les eaux continentales est à relever. La Chine et les autres PED représentaient 94,5 % de la production de cette catégorie de pêche. Les principaux pays producteurs, après la Chine, étaient l'Inde, le Bangladesh, l'Ouganda.

Tableau 8 : Les principaux producteurs de produits aquacoles en volume en 2004

	<b>Millions de T</b>
Chine	30,6
Inde	2,5
Vietnam	1,2
Thaïlande	1,2
Indonésie	1,0
Sous-total des 10 principaux producteurs	40,1
Total du monde	<b>45,5</b>

Source : *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture* - FAO, 2006.

L'aquaculture croît à un taux moyen annuel de 8,8 % depuis 1970, contre seulement 1,2 % pour les pêches de captures et 2,8 % pour les systèmes terrestres de production animale.

En 2004, la Chine a produit 31 millions de tonnes de produits d'élevage. Elle représente près de 70 % du total en volume et plus de la moitié de la valeur mondiale de la production aquacole.

Entre 2002 et 2004, une forte progression de la production a été enregistrée dans un certain nombre de pays : 45,1 % au Myanmar, 30,6 % au Vietnam, 24 % en Turquie, 16,9 % en République de Corée, 16,5 % en Iran.

#### b) Les échanges commerciaux de produits halieutiques

En 2004, les exportations de poisson et de produits dérivés ont atteint une valeur record de 71,5 milliards de dollars (pour un poids vif de 53 millions de tonnes, en augmentation de 114 % depuis 1984).

Les principaux pays exportateurs étaient : la Chine (6,6 milliards de dollars), la Norvège (4,1 milliards de dollars), la Thaïlande (4 milliards de dollars), les États-Unis, le Danemark, le Canada.

Les principaux pays importateurs étaient le Japon, les États-Unis, l'Espagne, la France, l'Italie, la Chine (qui travaille de la matière première importée), le Royaume-Uni.

En 2004, la part des PED dans les exportations alimentaires de poisson a été de 48 % en valeur et de 57 % en volume (68 % en volume des exportations mondiales de produits non alimentaires de la pêche).

Difficilement quantifiable, la pêche artisanale (dans les rivières, fleuves, et marigots...) dans les PED représente une part importante de l'alimentation des populations de l'intérieur et des pays enclavés, mais insuffisante pour répondre aux besoins et entravée par les bateaux-usines venant écumer les eaux territoriales des PED. Les conditions d'accroître cette production, créatrice d'emplois doivent être créées par sa modernisation progressive et elle doit être complétée par l'aquaculture.

Ces mesures indispensables en faveur de la pêche artisanale doivent s'accompagner de dispositions impératives devant permettre aux PED côtiers d'utiliser et de bénéficier pleinement des richesses de leurs zones économiques exclusives, donnant le droit à chaque nation d'exercer leur souveraineté jusqu'à 200 miles de leurs côtes.

Une coopération internationale devrait donner les moyens aux PED de construire une flotte de petite et moyenne pêche, créatrice d'emplois, et permettant à ces pays de maîtriser et de tirer les bénéfices de leur proximité avec la mer. Pour la pêche également, la construction de marchés régionaux peut participer d'une plus grande valorisation de cette activité.

Les activités de la pêche, comme l'agriculture, requièrent une politique nationale pour une gestion durable de la ressource halieutique, mais également pour mettre à disposition de la population une ration en protéines indispensables, complémentaire des produits agricoles, permettant d'améliorer également la situation alimentaire globale de la population.

La pêche et l'aquaculture jouent un rôle important dans l'alimentation pour de nombreuses populations. Comme pour l'agriculture, des régulations s'imposent dans un souci de protection et de conservation de la ressource, de protection de l'environnement, notamment en ce qui concerne l'aquaculture et les pêches continentales.

Il faut également mettre en place des dispositifs pour lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, ce qui suppose une coopération internationale.

### *1.9. Les Organismes génétiquement modifiés (OGM)*

#### *a) Il n'existe pas de solution miracle*

Si certains se sont servis de l'argument de la faim pour tenter de faire la promotion des OGM, ceux-ci, ou plus exactement les Plantes génétiquement modifiées (PGM) ont fait l'objet de recherches quasi exclusives par des grandes firmes semencières. Compte tenu de la haute technicité qui préside à leur fabrication, elles sont toutes produites (hormis en Chine) par ces mêmes sociétés. Les PGM concernent essentiellement des cultures de rente et industrielles (soja (57 %), maïs (25 %), coton (13 %) et colza (5 %). Elles sont concentrées dans six pays : les États-Unis (53,5 % des 102 millions d'hectares plantés en 2006),

l'Argentine (17,6 %), le Brésil (11,3 %), le Canada (6 %), l'Inde (3,7 %) et la Chine (3,4 %)<sup>89</sup> et sur de grandes exploitations à vocation exportatrice.

Pour les PED, les utilisations des PGM, produites et commercialisées aujourd'hui, pose la question du type d'agriculture qui devrait y être développé. Il semble que celles-ci ne correspondent pas aux besoins de ces pays. Elles induisent un type d'agriculture industrielle qui nuit aux petits paysans et les marginalise. Les paysans y perdent notamment leur indépendance acquise par la production de leurs propres semences.

Faisant référence aux OGM mis au point et brevetés par des transnationales semencières, Bruno Parmentier souligne « *à mettre le doigt dans cet engrenage, on favorise la création de quelques monopoles privés surpuissants contrôlant progressivement l'essentiel de l'agriculture et de l'alimentation mondiale, ainsi que la diversité végétale* ».<sup>90</sup> M. Griffon se rapproche de cette appréciation lorsqu'il dit « *si la plupart des plantes cultivées deviennent OGM, la propriété du génome sera passée entre les mains de l'industrie* ».<sup>91</sup> Cela pose également la question fondamentale de la non brevetabilité du vivant, pour une libre circulation des connaissances et des résultats de la recherche et du rôle de la recherche publique.

#### *b) Poursuivre la recherche publique sur le génie génétique*

Pourtant la recherche publique sur le génome des plantes est indispensable afin de connaître leur fonctionnement et en améliorer l'efficacité nutritionnelle, sanitaire et environnementale. Si leurs résultats sont par essence aléatoires, ces recherches doivent être poursuivies et doivent respecter le principe de précaution. Aussi toutes les expérimentations doivent-elles être réalisées pour en mesurer les conséquences sur l'environnement et la santé publique, et dans l'intérêt commun de l'humanité.

La transgénèse et les PGM sont des techniques à développer et à maîtriser dans le double objectif de répondre concrètement aux besoins des populations et de contribuer à l'accumulation de connaissances permettant de résoudre des problèmes d'intérêt général, voire universel.

Faut-il se priver d'une technologie qui peut permettre de répondre aux problèmes de la sécheresse ou de la salinité ? La situation actuelle impose la poursuite des recherches permettant l'amélioration des plantes. D'autant que les contextes de production risquent d'évoluer à moyen terme avec les dérèglements climatiques (sécheresse, inondations, froid, sols salés...).

---

<sup>89</sup> Source ISAAA 2006 in Bulletin INRA septembre 2007.

<sup>90</sup> Bruno Parmentier, *Nourrir l'humanité*, La Découverte, 2007.

<sup>91</sup> Audition de M. Michel Griffon.

Dans ce cadre, M. Griffon pense que l'avenir des OGM est sans doute dans les bactéries génétiquement modifiées. « *On peut modifier les bactéries plus facilement que les végétaux. On peut les renfermer dans les bioréacteurs, leur faire produire des choses dont on aurait besoin... »*<sup>92</sup>.

Les recherches ne doivent pas être limitées en fonction de la rentabilité immédiate de leur application. Les connaissances acquises au niveau mondial peuvent permettre une amélioration et une diversité des techniques utilisées pour les cultures végétales, mais également pour l'élevage et la production animale. Les techniques classiques doivent également continuer à y contribuer. Savoir-faire traditionnel et naturel des paysans et progrès scientifique et technique ne sauraient être opposés. Ils sont complémentaires.

La poursuite de la recherche agronomique publique, notamment celle menée par l'INRA sur le génie génétique, est nécessaire pour l'amélioration de la sélection des variétés et des races, pour la valorisation des potentiels agricoles et alimentaires.

#### *1.10. Les agrocarburants*

Si de tout temps, des productions non alimentaires ont été réalisées par l'agriculture : lin, coton, pastel, hévéas, bois..., le développement rapide et l'industrialisation des agrocarburants (à partir d'oléagineux, de céréales, de betteraves et de canne à sucre...) depuis 3 ou 4 ans posent des questions nouvelles.

Cette utilisation de produits agricoles vise à économiser et à se substituer en partie aux combustibles fossiles, notamment le pétrole dont le prix explose et les réserves s'épuisent. Dans certains pays développés, aux agricultures puissantes, la production d'agrocarburants peut participer d'une stratégie de recherche d'une indépendance énergétique nationale. L'argument de réduction des émissions de gaz à effet de serre est également utilisé. Par ailleurs, des questions géostratégiques importantes ne sont pas absentes des plans de développement des agrocarburants.

Déjà, le développement rapide des agrocarburants a des répercussions sur les productions et les prix des denrées alimentaires et des conséquences sociales sur les populations.

##### *a) Priorité à l'alimentation*

De fortes inquiétudes s'expriment au niveau international, notamment de la part de scientifiques et de personnalités, sur les risques d'une aggravation de la faim dus au développement des agrocarburants et de tensions sur les prix des denrées alimentaires.

L'alimentation doit être la priorité.

---

<sup>92</sup> Audition de M. Michel Griffon.

Dans nombre de PED, les organisations paysannes l'affirment, la question des agrocarburants ne se pose pas. La priorité est de manger. « *Pour nous, ce n'est pas une priorité. Quand une région n'arrive pas à produire 50 % de sa nourriture, prendre des terres pour faire du biocarburant, c'est du gaspillage* ».<sup>93</sup> La souveraineté alimentaire de ces pays et leur droit à une politique agricole nationale sont d'autant plus importants que le risque existe, qu'ils se voient imposer par le capital financier ce type de productions plus rentables sur de grands domaines.

Dans les pays développés, cette situation renforce l'exigence d'une politique agricole nationale cohérente qui fixe les priorités en termes de productions et de terres dédiées à l'alimentation.

La possibilité de mobiliser de nouvelles terres pour la production d'énergie n'élimine pas la concurrence dans leur utilisation. Par exemple, l'étude de l'ONIGC<sup>94</sup> montre, à partir de la France, l'un des pays au monde les plus propices à l'agriculture de par son climat, sa géographie, ses terres et ses traditions, que « *la ressource nationale en terres arables permet la réalisation de l'objectif français d'incorporation de 7 % de biocarburants en 2010, tout en préservant la capacité à répondre aux besoins alimentaires domestiques, avec maintien de nos exportations* ». Une question essentielle en découle : comment se feront les équilibres entre ces diverses productions ? Quels instruments mettre en place pour anticiper un risque de déséquilibre entre deux productions qui pourrait avoir des conséquences sur l'approvisionnement alimentaire national, mais également sur le marché international ? Il y a nécessité de régulations, dont les orientations ne peuvent être de la seule responsabilité de décideurs privés, qui prennent leurs décisions sur la base de leurs critères ou obligations propres. Construire un équilibre productif répondant à des besoins collectifs ne peut s'enfermer dans ces seules exigences.

Au niveau international, parce qu'il s'agit de la vie de populations et de sauvegarder la paix, l'ONU et la FAO devraient prendre rapidement, en concertation avec les États concernés, des mesures évitant une conversion des terres dédiées aux cultures vivrières vers la production d'agrocarburants. À l'opposé du « tout libéral » de l'OMC, un accord international devrait être mis en place pour encadrer la production et les échanges internationaux des agrocarburants afin de limiter les déstabilisations déjà constatées.

---

<sup>93</sup> Audition de M. Saliou Sarr.

<sup>94</sup> ONIGC, Office national interprofessionnel des grandes cultures, *Biocarburants 2010 : quelles utilisations des terres en France ?, octobre 2007*.

*b) Un développement mercantile qui met en concurrence l'alimentaire et le non alimentaire*

Actuellement, le Brésil et les États-Unis contrôlent 70 % du marché de l'éthanol. La production d'éthanol absorbe la moitié de la canne à sucre brésilienne et 20 % du maïs aux États-Unis. L'Union européenne a fixé l'utilisation de biocarburants à 5,75 % des carburants utilisés pour le transport automobile en 2010, à 10 % en 2020.

Le développement de ces utilisations non alimentaires des productions agricoles, combiné à une augmentation de la demande mondiale liée à la croissance démographique, s'est traduit, en raison notamment de la faiblesse des stocks, par une hausse importante des cours. Celle-ci s'est répercutee sur d'autres secteurs comme celui de l'élevage avec une hausse des prix des aliments pour le bétail, entraînant ce secteur dans une crise, alors même que la demande en lait et viande croît. Toutefois, les sous-produits des agrocarburants peuvent servir à l'alimentation animale.

Cette hausse du prix des matières premières agricoles qui, selon M. Hervé Guyomard (INRA), devrait rester ferme pendant plusieurs années, a des répercussions graves sur l'alimentation mondiale, notamment sur celle des populations des pays pauvres, importateurs nets de produits agricoles.

Les perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO pour la période 2007-2016 soulignent que « les marchés mondiaux des céréales, du sucre et, de plus en plus souvent, des oléagineux et de l'huile de palme, sont fortement influencés par l'évolution du secteur des biocarburants ».

Le développement des agrocarburants entraîne une concurrence entre cultures pour l'utilisation des terres. Les pressions vont s'accroître pour la mise en culture de terres jusque-là en jachères (dans l'Union européenne), de terres soumises au Programme de mise en réserve des terres fragiles (aux États-Unis), de nouvelles terres, notamment en Amérique Latine, avec le risque que peut entraîner une déforestation excessive sur la biodiversité, sur l'alimentation et sur le climat.

Par ailleurs, un rapport de l'OCDE, de septembre 2007, sur le développement durable, concluait que « *la capacité des agrocarburants à couvrir une part importante des besoins énergétiques des transports, sans nuire aux prix alimentaires ou à l'environnement, est très limitée* ».

## **2. La « singularité » agricole**

Pourquoi doit-il y avoir ce que certains appellent une exception agricole et pourquoi le marché ne peut-il pas être le seul régulateur des échanges commerciaux agricoles et donc celui des systèmes alimentaires ? Deux exemples illustrent la spécificité de l'agriculture et ce que peut engendrer la moindre fluctuation de production de denrées vitales pour les populations.

Le Maroc, suite à une campagne céréalière 2006-2007, marquée par une sécheresse sans précédent au printemps, s'est porté acquéreur sur le marché mondial. Le recours au marché international où les prix flambent, a des conséquences sur le consommateur marocain : le prix de la baguette de pain ou du pain rond a augmenté deux fois depuis le mois de septembre, de plus de 25 %. Le ministre de l'Agriculture n'a pas tenu compte des avertissements des organisations syndicales sur les risques d'atteinte au pouvoir d'achat. Des heurts violents entre forces de police et manifestants de l'Association marocaine de défense des droits humains, qui protestaient contre la hausse des prix alimentaires se sont produits dans quelques villes. Pour éviter un élargissement des conflits, outre les arrestations, le gouvernement a préféré prendre à sa charge la hausse des prix et ramené le prix du pain à son niveau antérieur<sup>95</sup>.

Au Mexique, le prix de la tortilla, galette de maïs traditionnelle (alimentation de base de la population pauvre, soit plus de la moitié des 103 millions d'habitants), a augmenté entre 40 et 100 % selon les régions depuis fin 2006, après une augmentation de 30 % au cours des trois dernières années. Des dizaines de milliers de personnes se sont rassemblées, à Mexico, pour protester contre cette flambée du prix de la tortilla et réclamer le droit à produire du maïs, droit remis en cause depuis la signature de l'Alena (traité de libre-échange signé en 1994 entre le Canada, les États-Unis et le Mexique), traité qui a sacrifié l'agriculture mexicaine au profit des « *maquiladoras* » (usines de montages américaines). Dans les années 1970, le Mexique a été quasi autosuffisant en maïs, aujourd'hui les importations ont été multipliées par 15. La ruée actuelle vers l'éthanol a poussé les prix du maïs, produit aux USA et importé, à la hausse (une partie du maïs, auparavant destiné à l'exportation, a été dirigée vers la production d'agrocarburants), après des prix bas pendant de longues années, mettant le Mexique dans une situation intenable<sup>96</sup>.

De telles situations se démultiplient aujourd'hui à l'échelle de la planète. Elles démontrent la « singularité » agricole. Elles exigent des réponses raisonnées et spécifiques.

---

<sup>95</sup> *Le Monde*, 17/10/07.

<sup>96</sup> *Les Echos*, 23/03/07.

*2.1. Les spécificités de l'économie agricole : des marchés instables, une forte volatilité des prix<sup>97</sup>*

Contrairement aux idées communément véhiculées, une politique agricole n'est pas faite, en premier lieu pour les agriculteurs. Mais parce qu'en agriculture, le marché ne fonctionne pas de façon satisfaisante, il y a nécessité de soutenir la production agricole et les agriculteurs. Qu'il n'y ait plus d'agricultures ni d'agriculteurs, les conséquences sont immédiates et existentielles. Les gens meurent de faim, c'est ce qui se passe dans bon nombre de pays auxquels on a retiré le droit et la possibilité d'avoir une politique agricole ou qui ont fait d'autres choix politiques au détriment de l'agriculture.

*a) La politique agricole se justifie par l'inadéquation au marché*

En agriculture, le libre jeu des marchés ne conduit pas spontanément à un équilibre. Les modèles théoriques montrent qu'avec une faible élasticité de la demande de produits agricoles et alimentaires, il y a de fortes probabilités pour que l'on débouche au contraire, sur des situations d'extrême instabilité des marchés.

La demande de produits agricoles et alimentaires est rigide. En situation normale, une diminution des prix des produits de base ne se traduit pas, à court terme, par un accroissement de la consommation.

Lorsque les prix alimentaires augmentent sans une progression du pouvoir d'achat, il y a un transfert de la consommation vers des aliments de base moins chers. Par contre, lorsque le pouvoir d'achat augmente, la quantité d'aliments consommés ne varie que faiblement, mais la différence se fera au niveau du régime alimentaire, plus varié et nutritionnellement plus équilibré.

En face, l'offre varie, on l'a vu, en raison des conditions climatiques plus ou moins favorables, de cycles de production relativement longs qui ne permettent pas une adaptation rapide (le délai est significatif entre le moment où l'agriculteur prend la décision de production et la mise en marché), des crises sanitaires pouvant toucher ou menacer des producteurs du monde entier. Un pays habituellement exportateur peut, tout à coup, ne plus l'être en raison d'une sécheresse, du gel, de trop fortes pluies. Pour ces raisons, et pour d'autres comme le coût de l'énergie, celui du fret, le niveau des récoltes dans les autres pays, le niveau des stocks, les parités monétaires en vigueur, il est difficile, pour l'agriculteur, d'évaluer les prix qui prévaudront lorsque ses produits seront mis sur le marché.

Les variations de prix peuvent être très importantes sur des périodes courtes, des situations de pénurie peuvent très vite succéder à des périodes d'abondance. L'histoire de l'économie agricole abonde d'exemples. Il ne faut pas remonter bien loin pour se rappeler la crise du sucre, en 1973, dans l'Union européenne.

---

<sup>97</sup> Auditions de MM. Jean-Marc Boussard et Jean-Christophe Kroll, 2003.

## 2.2. La hausse récente des prix agricoles

La hausse des prix agricoles enregistrée depuis deux ans, notamment sur les céréales et les oléoprotéagineux, a plusieurs origines, une baisse de la production de céréales due à plusieurs sécheresses graves en Europe méditerranéenne, en Australie et dans le Pacifique, de fortes précipitations dans le nord de l'Europe. À cela s'ajoute une forte demande en agrocarburants, aux États-Unis principalement, qui a entraîné une augmentation du prix du maïs et du soja. Ces deux causes se produisent dans un contexte d'une augmentation de la consommation en provenance des pays à forte croissance économique comme la Chine ou l'Inde<sup>98</sup>.

Les prix des céréales et oléoprotéagineux ont été quasiment multipliés par deux en 2007. En décembre 2006, le prix du blé à la bourse de Chicago<sup>99</sup> dépassait de 50 % le cours de décembre 2005, la hausse du prix du maïs était de 80 % par rapport au cours de décembre 2005. Les stocks mondiaux de blé étaient au plus bas depuis vingt-six ans.

Les perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2007-2016 indiquent que les prix mondiaux du sucre « *ont bondi à la fin 2005 et au début 2006, atteignant leur plus haut niveau en vingt-cinq ans sous l'effet d'une offre mondiale limitée et d'un renforcement du lien de subordination entre les prix internationaux du sucre et du pétrole, mais ils ont reflué plus tard dans l'année* ».

Le prix des céréales fourragères et du maïs augmente également pour répondre à une demande croissante pour l'alimentation animale, elle-même liée à une progression de la consommation de produits animaux (porc, volaille, lait, produits laitiers).

On assiste également à une augmentation du prix des produits laitiers, résultant pour partie d'une baisse de l'offre en Australie et dans l'Union européenne, liée à la réforme de la PAC, aux quotas et à la baisse des prix du lait depuis plusieurs années.

Ces hausses de prix peuvent permettre une augmentation du revenu des agriculteurs dans les productions végétales, ou plus certainement d'une partie d'entre eux, ceux disposant de suffisamment de terres et de moyens de production. Par contre, elles pénalisent les éleveurs dont les coûts de l'alimentation du bétail croissent sans forcément être compensés par une augmentation du prix du lait ou de la viande.

---

<sup>98</sup> Pierre Chalmin, professeur à l'université de Paris-Dauphine, L'information agricole, décembre 2007.

<sup>99</sup> *Les marchés agricoles en 2006 : envolée des prix* - Jacques Berger, division Agriculture - INSEE Première, n° 1141, juin 2007.

La hausse des prix agricoles a des répercussions sur le prix des denrées alimentaires, y compris des denrées de base. Elle pénalise plus durement encore les populations les plus pauvres, à proportion du poids que représente l'alimentation dans leur budget. Elle a déjà des effets catastrophiques pour les pays qui importent leur alimentation.

L'instabilité des prix agricoles est une constante historique. L'instabilité des marchés ne permet pas de garantir un approvisionnement sécurisé pour les consommateurs. La baisse des prix agricoles est peu répercutée auprès des consommateurs, tandis que leur hausse agit rapidement sur les prix alimentaires à la consommation<sup>100</sup>.

La perspective d'augmentation des besoins alimentaires à long terme peut entraîner un cycle haussier des prix agricoles, du type de celui des années 1970. Cela ne prévoit pas d'une stabilité des marchés sur longue période. De plus, les opérations spéculatives dans ces périodes d'incertitudes ne manqueront pas de rajouter encore à la forte volatilité des prix.

Les politiques de régulation en agriculture ont toujours existé, sous des formes diverses, pour assurer un minimum de sécurité alimentaire, depuis des millénaires sous forme de stockage collectif, individuel ou public. La mise en place de politiques agricoles par les États, notamment depuis les années 1930<sup>101</sup>, visait cet objectif. Pour gérer au mieux leur activité, les paysans ont besoin d'une vision claire à long terme, basée sur des politiques garantissant des prix rémunérateurs, le maintien des agricultures locales et nationales et un approvisionnement alimentaire stable des populations à des prix socialement acceptables.

### *2.3. Le caractère multifonctionnel de l'agriculture*

#### *a) L'agriculture joue un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire*

La production agricole a toujours été, et est toujours, accompagnée de la création de paysages ; le paysage d'*open field* n'est pas semblable au bocage ou à la culture en terrasses, aux rizières irriguées d'Asie ou aux pâturages extensifs de la pampa argentine ou de certaines zones arides. L'activité agricole est productrice de paysages.

---

<sup>100</sup> Selon l'INSEE, de 1990 à 2002, en France, les prix payés aux agriculteurs ont diminué de 10 %, tandis que les prix alimentaires à la consommation augmentaient de 20 %.

<sup>101</sup> Les États-Unis en sont un exemple. Roosevelt a été le premier homme d'État, en 1933, à déconnecter consciemment l'agriculture du marché, disant « *les prix qui se forment sur le marché ne permettent pas d'assurer la survie des agriculteurs américains... dans ces conditions, même si ce n'est pas politiquement correct, je décide de donner des prix garantis. Je déconnecte donc l'agriculture du marché* ». Cité dans l'audition de JM. Boussard.

L'agriculture et les agriculteurs ont façonné les paysages par le travail de la terre et les aménagements d'infrastructures rurales rendus nécessaires pour améliorer l'accès aux parcelles, l'irrigation. L'agriculture joue un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire et la structuration des zones rurales.

#### *b) L'agriculture et l'environnement*

L'agriculture devra toujours mieux prendre en compte la dimension environnementale. La politique productiviste appliquée dans la période de modernisation de l'agriculture dans les pays développés occidentaux, son « industrialisation » dans les grands domaines fonciers ont entraîné des dérives et une altération conséquente de l'environnement. M. Michel Griffon note dans son ouvrage *Nourrir la planète*, déjà cité, « *dans les régions de front pionnier, on passe aujourd'hui directement et très rapidement de paysages de forêt à des paysages de culture permanente sans passer par la longue histoire de rotation des cultures dans l'espace forestier. Cette transformation radicale se traduit par une disparition importante du stock d'eau initialement captive dans la biomasse et les sols...* ». L'agriculture devra de mieux en mieux s'inscrire dans une démarche de développement durable, et faire valoir cette démarche.

L'agriculture joue un rôle essentiel dans le stockage du carbone et donc dans la lutte contre l'effet de serre, la conservation de la biodiversité, la lutte contre les inondations, mais elle est aussi à l'origine de nombreuses pollutions plus ou moins diffuses, et de la dégradation des sols.

Dans le rapport 2007 sur *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*, la FAO note « *qu'ils soient positifs ou négatifs, ces effets ne se répercutent généralement pas sur le revenu des exploitants, aussi la plupart d'entre eux n'en tiennent-ils pas compte au moment d'effectuer leurs choix* ». Les répercussions n'apparaissent, le plus souvent, qu'à plus long terme et concernent toute la société.

Pour la FAO, une rémunération des « services environnementaux » serait un moyen d'inciter les agriculteurs à réduire les externalités négatives de leur activité et à en favoriser les effets positifs.

Elle cite quelques expériences conduites en ce sens, notamment dans des pays en développement : au Costa-Rica, pour améliorer les services environnementaux rendus par la forêt ; en Chine, pour lutter contre l'érosion et les inondations.

Les services environnementaux ne sont pas les seules aménités fournies par l'agriculture et par les différentes activités agroalimentaires. Celles-ci jouent un rôle clé en matière d'équilibre territorial et d'animation des territoires ruraux. Le caractère multifonctionnel de l'agriculture doit être valorisé dans toutes les catégories de pays.

Des politiques publiques peuvent rémunérer ces services qui bénéficient à l'ensemble de la société.

#### *2.4. Dérèglements climatiques*

Les impacts réels des changements climatiques sont encore mal connus. Les avis scientifiques sont divers. Certains avancent que l'augmentation des superficies cultivables au Canada, en Sibérie et en montagne pourrait compenser les terres inondées des basses plaines ou l'aridification de certaines régions chaudes. D'autres pensent qu'il existe peu de réserves de terres, la mise en culture des terres actuellement en permafrost (couche du sous-sol gelée en permanence) étant peu crédible.

Les travaux du Groupe de recherche international sur le climat (GIEC) même s'ils font, eux aussi, débats sur certaines de leur dimension, doivent être connus. Ils mettent en évidence des changements profonds en termes de pluviométrie et de température à l'horizon 2080/2100, déjà perceptibles dès 2020/2050. Ces changements, tant naturels que liés à l'activité humaine, auront des conséquences sur la longueur de « durée végétative »<sup>102</sup>, indicateur qui combine quantité d'eau pour une région donnée et durée de température qui permet aux plantes de se développer.

Les recherches du GIEC pointent des régions du monde qui vont voir leur durée végétative se réduire pour des raisons d'aridification, notamment au Brésil et en Australie, en Afrique Australe, au Maghreb et au Moyen-Orient et, dans une moindre mesure, en Afrique de l'Ouest. Les situations du Brésil et de l'Australie sont à souligner : deux pays fortement exportateurs de produits agricoles, qui ont une attitude agressive dans les négociations de l'OMC et pour qui une libéralisation totale des échanges est la panacée. Leur développement privilégié à l'exportation risque d'être stoppé par ces changements.

Par contre, toutes les régions septentrionales de la planète vont connaître un allongement de leur durée végétative, notamment le Canada, la Russie, sur les terres noires (tchernoziom) et les grandes plaines du nord de la Chine.

Une modification des situations acquises et des courants d'échanges agricoles internationaux est envisageable. Les négociations de l'OMC ne sauraient entériner des positionnements commerciaux ou de domination qui ne seraient plus en adéquation avec l'émergence de données et de situations nouvelles.

Les politiques agricoles, la recherche publique, la modification des techniques culturales doivent être mobilisées pour anticiper ces changements climatiques dont on mesure encore mal les effets.

---

<sup>102</sup> Audition de M. Michel Griffon.

### 3. De l'importance des politiques publiques

Les Sociétés transnationales (STN) ont acquis une puissance financière et économique telle qu'elles sont en mesure d'imposer leurs règles à nombre de nations. Ce pouvoir s'accentue d'année en année, au fur et à mesure que s'accroît leur pouvoir financier. En 2004, les 500 premières sociétés transnationales (industrie, commerce, services et banque) contrôlaient 52 % de toutes les richesses créées en une année dans le monde. Les 374 plus grandes STN (classement *Standard and Poor's*) détenaient ensemble, 555 milliards de dollars de réserves, réserves multipliées par deux depuis 1999 (Ziegler, 2005)<sup>103</sup>, parmi elles, les dix premières agroalimentaires mondiales ont vu leur cash flow progresser en 10 ans (1994/2004) de près de 60 %<sup>104</sup>.

Face à une telle puissance, les marges de manœuvre des populations face à une STN implantée sur leur sol et exploitant une ressource naturelle du pays s'amenuisent. Renforcer leurs réponses collectives et celles de l'État pour être en mesure d'imposer des politiques en faveur du développement économique et social sont des éléments de résistance. Dans son avis sur *La contribution de la France au progrès des PED*<sup>105</sup>, le Conseil économique et social considère que « *s'attacher à la valorisation du rôle de l'État* » est une des conditions pour « *un développement durable conjuguant efficacité écologique, efficacité économique et progrès social, en garantissant une croissance économique à la fois soutenue, compatible avec la gestion raisonnée des ressources naturelles et répartie justement, afin d'assurer l'équité intra et intergénérationnelle* ».

Imposer des politiques de développement passe notamment par des politiques agricoles. L'agriculture a été, de tout temps, une affaire des États pour organiser collectivement la mobilisation des ressources agricoles.

Pour prendre un exemple historique, la création de greniers d'abondance, la constitution de cartes de pain, le renforcement du propriétaire exploitant sont des décisions politiques issues de la Révolution française qui ont durablement marqué le développement économique national. Les politiques agricoles adoptées depuis les années 1930 par nombre de pays développés sont également une parfaite illustration de l'intervention de l'État pour garantir un approvisionnement alimentaire stable des populations.

L'action des entreprises privées ou d'organisations non gouvernementales ne peut se substituer à un engagement de l'État. La conception et la mise en œuvre d'une politique agricole cohérente ne peuvent être prises en charge que par la puissance publique.

---

<sup>103</sup> J. Ziegler , ouvrage cité.

<sup>104</sup> Interview de Sylvain Massot, stratégiste chez Morgan Stanley, LSA octobre 2004.

<sup>105</sup> *La contribution de la France au progrès des pays en développement*, avis du Conseil économique et social présenté par M. J. Coursin, 2001.

Assurer la sécurité alimentaire de la planète et une régulation internationale des échanges agricoles et alimentaires, sont des exigences actuelles qui nécessitent des approches fondamentalement nouvelles. Les négociations de l'OMC mettent en évidence des rapports de force pour le moins déséquilibrés au niveau mondial, d'où émergent des puissances économiques et politiques, ou des intérêts particuliers, dont les objectifs ne sont pas toujours de permettre aux peuples de se donner les moyens de se nourrir. Comme le dit Henri Rouillé d'Orfeuil, il est indispensable d'ambitionner une « *réforme complète de la manière dont les négociations se mènent dans le cadre de l'OMC, desquelles aujourd'hui toute prise en compte de l'environnement, de l'emploi, de l'aménagement du territoire, voire de la qualité de l'alimentation, est bannie* »<sup>106</sup>.

La mise en œuvre de politiques nationales et régionales agricoles efficaces contribueront à construire des régulations internationales équilibrées et équitables.

### *3.1. Des politiques agricoles nationales indispensables...*

Le développement de l'agriculture est une condition du développement économique global, qui passe par la mise en place d'une politique agricole, alimentaire et rurale adaptée à chaque pays. Les pays développés se sont appliqués à eux-mêmes cette règle de longue date.

M. Saliou Sarr est convaincu que « *le développement ne viendra pas de l'extérieur, il sera endogène* »<sup>107</sup>. Aussi, dit-il que « *la première bataille se situe dans notre pays, pour pousser nos États à plus de considération envers le monde rural en termes de prise en charge sur les ressources budgétaires* ». En effet, l'essentiel des politiques est centrée sur les secteurs industriel, commercial et les services, c'est-à-dire pour une population active représentant une minorité, alors que la population active agricole peut aller jusqu'à 70 % de la population active totale.

En clair, affaire des populations et donc des États depuis très longtemps dans les pays développés, l'agriculture doit le devenir, ou le redevenir, dans les PED si l'on veut combattre la faim dans le monde et répondre aux défis futurs. La puissance publique doit reconnaître le rôle de l'agriculture et des paysans dans le développement économique du pays et les sortir de la marginalisation où les institutions internationales les ont confinés. L'activité agricole ne doit pas être considérée comme archaïque, parce qu'elle n'est pas classée au CAC 40 (quoique certains groupes qui eux y sont, tirent bénéfices de cette activité). Elle doit retrouver toute son importance, et les paysans la reconnaissance de la société, parce qu'ils répondent à un besoin vital qui est de la nourrir. Cela exige des politiques agricoles fortes et structurées.

---

<sup>106</sup> La Tribune du 24/10/07.

<sup>107</sup> Saliou Saar, président de la Fédération nationale des producteurs de riz du Sénégal, déclaration lors de son audition par la section.

Quelques axes de réflexion peuvent être avancés pour ouvrir des orientations de politiques agricoles. L'avis du Conseil économique et social *Vers une mondialisation plus juste*<sup>108</sup> recommande de « valoriser l'aspect multifonctionnel de l'agriculture et préserver le traitement spécial et différencié pour les pays les plus vulnérables ». Il met en avant, notamment l'autosuffisance alimentaire, la reconnaissance du droit des pays de protéger leurs propres ressources agricoles.

#### a) Des recettes publiques dédiées à l'agriculture

L'État doit se donner, ou reconquérir, les moyens du développement de l'agriculture. Les plans d'ajustement structurel et la dette réduisent drastiquement les dépenses publiques à l'agriculture. En Afrique subsaharienne, 4 % seulement des dépenses publiques lui sont destinées alors que la population agricole et rurale représente 75 % de la population totale.

Une part importante du budget de l'État devrait être dédiée à l'agriculture. Les ressources publiques doivent prioriser l'agriculture vivrière intensive en emplois. Les besoins financiers de l'agriculture sont beaucoup plus élevés que les capacités financières des agriculteurs. Un circuit de financement public des exploitations à des taux de crédit très faibles, voire nuls, est nécessaire. C'est un moyen de dynamiser les investissements afin d'augmenter la production agricole et répondre aux besoins alimentaires des populations. Il doit prendre en charge les investissements d'infrastructures, notamment dans le domaine de l'eau et l'irrigation, les routes...

Le paiement de prix rémunérateurs et stables aux paysans est une condition essentielle du développement. En se dotant d'outils de régulation de la production, notamment par une politique de stockage public, les pouvoirs publics participent à la stabilisation des prix agricoles intérieurs. La rémunération par les prix est prioritaire pour les pays ayant des ressources budgétaires faibles, pour que les paysans puissent vivre, travailler et produire pour nourrir. Le relèvement des prix agricoles doit être progressif pour ne pas créer d'inégalités ou s'accompagner de mesures combattant les effets négatifs sur les consommateurs pauvres. L'État doit pouvoir subventionner les produits de première nécessité dans le cadre d'une politique économique plus globale.

Cette politique de prix rémunérateurs doit être accompagnée de politiques de structures évitant de trop grandes inégalités des exploitations.

Les protections douanières sont des soutiens accessibles aux pays pauvres, qui n'ont pas les moyens de subventionner significativement leurs agricultures, d'autant qu'elles rassemblent généralement la majorité des actifs. Rétablir des protections douanières protégeant les productions locales est donc un moyen de faire rentrer des recettes dans les caisses de l'État pour le réinvestir dans l'agriculture ou les services publics.

---

<sup>108</sup> *Vers une mondialisation plus juste*, avis du Conseil économique et social présenté par M. Alain Deleu, 2005.

L'éducation, la formation professionnelle, la vulgarisation du développement agricole, la constitution ou le renforcement d'un enseignement public agricole dont on sait l'importance pour la maîtrise des connaissances et des techniques, sont des éléments indispensables au développement et à la consolidation de l'agriculture.

#### *b) Développer la recherche agronomique publique*

Les systèmes agraires de développement font ou devraient faire l'objet d'importantes recherches, notamment sur les aspects agronomiques (tenant compte des caractéristiques des sols, climat, variétés cultivées, potentiels de biodiversité à développer...).

Deux leçons peuvent être tirées de la révolution verte dont les résultats quantitatifs positifs ont déjà été évoqués. La forte augmentation des rendements est liée à la diffusion de nouvelles semences de blé et de riz. La recherche publique a joué un rôle capital. Ces succès n'auraient pas été possibles sans l'effort de recherche considérable qui a permis de mettre au point de nouvelles variétés de blé, de riz, de maïs... La seconde leçon est que le fruit de cette recherche était particulièrement bien adapté aux attentes, aux besoins des acteurs ainsi qu'aux réalités sociales et aux savoir-faire locaux (pas de mécanisation ni d'exode rural). Cette recherche (avec des objectifs économiques et sociaux adaptés aux réalités de l'Inde, puis étendus à l'Asie) et la diffusion des résultats ont été possibles grâce à des structures de recherche publique puissante, une coopération internationale entre les centres de recherche publique et les structures des pays concernés.

Devant le défi ouvert de mobiliser toutes les agricultures et toutes les paysanneries pour répondre aux besoins alimentaires, actuels et futurs, de la planète, il est indispensable que les pays développés, qui disposent de ressources scientifiques et intellectuelles importantes accumulées depuis plusieurs décennies, renforcent encore les moyens de leur recherche agronomique publique, poursuivent leurs recherches et la coopération avec les PED.

Il est de même nécessaire de maintenir ou de créer de fortes structures de recherches publiques nationales ou regroupées régionalement dans les PED, avec des moyens humains, techniques et financiers suffisants. C'est aussi un moyen de répondre à l'hémorragie de chercheurs et scientifiques dans nombre de PED, attirés sur les marchés du travail de pays dominants. Il s'agit là d'un pillage d'un nouveau type qui affaiblit gravement les capacités de développements nationaux.

La recherche publique est seule à même de créer des structures qui font défaut aux PED, en respectant leurs réalités économiques et sociales, leurs traditions et savoir-faire. Une base solide de recherche publique, indépendante des intérêts privés qui interviennent en agriculture, et contrôlée dans les orientations et objectifs de ses travaux, est essentielle pour construire cette coopération.

Chaque pays doit avoir accès et bénéficier des résultats des recherches et avancées scientifiques. Le caractère public des centres de recherche garantit la circulation et donc l'accès libre à ces connaissances. Les PED doivent pouvoir développer des innovations répondant aux besoins de leurs populations.

*c) La construction de marchés agricoles régionaux*

La construction de marchés communs agricoles régionaux, regroupant des pays ayant des productivités agricoles du même ordre peut être un élément important de développement. Cette construction doit se faire à partir de rapports égalitaires et solidaire entre États, qui doivent s'appuyer sur des agricultures nationales fortes.

Pour être efficaces, ces marchés régionaux devraient être protégés des importations qui viennent concurrencer les productions locales, notamment par des droits de douanes. Ce type de protection est un élément de solidarité qui doit aider à un développement équilibré de chacun des pays concernés. Cette préférence communautaire, qui a été un élément important du développement des agricultures de l'Union européenne est une des conditions pour atteindre l'autosuffisance alimentaire.

Dans ce sens, ces marchés régionaux devraient se doter d'outils de maîtrise de la production des produits agricoles en fonction de la consommation intérieure et des quantités exportables de chaque pays.

La renégociation d'accords internationaux, produit par produit, devrait assurer des prix rémunérateurs et stables aux producteurs par des moyens de régulation de l'offre, et fixant des quantités exportables pour chaque pays concernés.

Les échanges doivent s'inscrire en premier lieu à l'intérieur de la zone dans le cadre d'une coopération équilibrée qui soit avantageuse pour chaque pays.

*d) Pour de nouvelles coopérations internationales*

La souveraineté alimentaire ne signifie pas l'autarcie. L'élaboration de nouvelles coopérations internationales est un enjeu essentiel du développement de chaque pays et au niveau mondial. L'utilisation de l'arme alimentaire est à proscrire et la puissance des sociétés transnationales réduite, régulée et contrôlée. Ces coopérations doivent s'appuyer sur une conception solidaire et sur un pied d'égalité des relations internationales respectueuses des réalités de chaque pays et mutuellement avantageuses. Elles doivent viser à des coopérations durables entre les pays et bénéficier à toutes les populations.

*e) La mise en place de réserves stratégiques*

Un accord international, négocié sous l'égide de la FAO, devrait faire obligation pour les pays ou régions exportateurs, notamment en produits agricoles de base, de constituer des stocks qui serviraient à la fois pour l'aide alimentaire et pour la régulation des marchés mondiaux. La FAO devrait avoir la responsabilité de la gestion de ces réserves stratégiques mondiales.

L'aide alimentaire restera indispensable pour les pays qui ne peuvent assurer la sécurité alimentaire de leur population dans les cas d'urgence, les guerres, les catastrophes naturelles... Le PAM<sup>109</sup>, s'il n'a pas vocation à financer des stocks de sécurité, permet actuellement de répondre à certaines situations de crise alimentaire, mais ses moyens financiers sont limités aux contributions volontaires des États participants.

### *3.2. ... insérées dans des politiques publiques*

Le développement agricole ne peut se concevoir isolément. Il doit s'insérer dans des politiques publiques globales. La faim et la pauvreté sont étroitement liées. Les combattre nécessite une approche globale du développement s'appuyant sur l'interaction de dimensions économiques, sociales et culturelles. Pouvoir se nourrir, se soigner et s'éduquer est le tryptique indispensable au développement. Redonner du pouvoir d'achat aux populations est essentiel. Des politiques favorisant l'emploi par des investissements dans les services publics et les infrastructures, qui sont des domaines traditionnels d'intervention de l'État doivent constituer un socle pour le développement.

Dans son rapport annuel 2007 sur le réchauffement climatique, le PNUD souligne la vulnérabilité des populations des PED face aux catastrophes naturelles qui réduisent les repas, les dépenses de santé et retirent les enfants des écoles (quand ils y vont) pour faire face aux dégâts. Les aides d'urgence en cas de catastrophes sont indispensables, mais la communauté internationale doit entreprendre une coopération technique et financière pour aider les PED à anticiper ces catastrophes lorsque c'est possible, notamment pour les infrastructures d'aménagement du territoire (constructions immobilières, barrages...).

#### *a) La mobilisation de ressources nouvelles*

##### **• L'annulation de la dette des pays les plus pauvres**

L'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE) pour une réduction de la dette n'avait abouti, en janvier 2006, que pour 18 pays, sur les 42 concernés. Au regard de l'évolution des chiffres de la faim et de la pauvreté et des objectifs du millénaire, l'annulation de tout ou partie de la dette des PED n'exige-t-elle pas d'être posée et de faire partie des priorités des actions des gouvernements et des institutions internationales ? Dans son avis sur *La contribution de la France au progrès des pays en développement*, le Conseil économique et social recommandait : « *La France doit jouer un rôle moteur au sein de la communauté internationale en faveur de l'annulation de la dette des pays les plus pauvres* ».

---

<sup>109</sup> Programme alimentaire mondial de l'ONU.

- **Un plan de financement mondial**

Les gouvernements des pays développés ont le devoir de prendre l'initiative du financement des Objectifs du millénaire<sup>110</sup>, pour mettre à disposition des PED les plus pauvres, sous le contrôle des peuples, les moyens du développement économique et social. Au sortir de la seconde guerre mondiale, il a été possible de mobiliser des ressources financières importantes avec le Plan Marshall pour reconstruire l'Europe. Dans le même esprit géostratégique, le financement de la Révolution verte, mentionné précédemment, a été une étape positive contre la faim dans le monde. Aujourd'hui, les moyens financiers s'accumulent, d'aucuns parlent de « bulle » financière. Certaines fondations possèdent des ressources dépassant le budget d'agences de l'ONU comme l'OMS. Dans une telle situation, la communauté internationale ne serait-elle pas en capacité de financer les objectifs que les États se sont fixés pour réduire la pauvreté et la faim ? Ce serait une expression forte de la volonté politique réelle de combattre ces fléaux.

- **L'augmentation significative de l'APD**

L'Aide publique au développement (APD) accordée par les membres de l'OCDE<sup>111</sup> a reculé de 5,1 % en 2006 par rapport à 2005. C'est la première fois que l'APD diminue depuis 1997, pour atteindre 103,9 milliards de dollars. C'est d'autant plus préjudiciable que le niveau de l'APD atteint en 2005 comprenait les allègements de dettes, comptabilisés dans les volumes d'aide. L'APD représente en moyenne 0,3 % des richesses nationales brutes des pays. Nous sommes loin du pourcentage souhaité par les Nations Unies de 0,7 %. La France se situe à 0,47 % (annulations de dette comprises). Dans son avis *Vers une mondialisation plus juste*, le Conseil économique et social recommandait d'« accroître l'aide publique française pour le développement »<sup>112</sup> et atteindre l'objectif des Nations-Unies dès 2012.

- **L'impôt sur les hauts revenus et sur les sociétés**

La mise en œuvre de telles politiques par les PED exige la mobilisation de ressources financières internes par des recettes fiscales (notamment les protections douanières), l'imposition sur les hauts revenus et sur les sociétés, notamment sur les résultats financiers des sociétés transnationales qui, souvent, ne restent pas dans le pays d'implantation, mais émigrent vers la maison-mère.

---

<sup>110</sup> Les Objectifs de développement du millénaire sont évalués, par les Nations Unies, à 80 milliards par an pendant 10 ans, soit l'équivalent des transferts nets de la dette chaque année (différentiel entre les remboursements de dette des pays en développement et les prêts accordés par les pays développés et les institutions internationales), calculés par le CADTM.

<sup>111</sup> Les Échos, 4 avril 2007, source OCDE.

<sup>112</sup> *Vers une mondialisation plus juste*, avis du Conseil économique et social présenté par M. Alain Deleu, rapporteur, 2005.

- **Le microcrédit, une possibilité pour le développement local**

Mis au devant de l'actualité depuis que Mohammad Yunus, fondateur de la Grameen Bank (banque de microcrédit au Bangladesh) a reçu le Prix Nobel de la paix en 2006, le microcrédit est souvent présenté comme la solution financière miracle. Jean-Michel Servet, professeur d'économie à l'Institut d'études du développement de Genève<sup>113</sup> pointe les limites de ce système. Il cite en exemple le Bangladesh et l'Inde.

Dans le premier cas, le microcrédit touche 21 millions de familles, soit 105 millions d'habitants sur 147. Il souligne, que malgré ce développement, 36 % de la population vivait en dessous du seuil d'extrême pauvreté, avec moins d'un dollar par jour, sans aucun progrès depuis 1990.

Pour l'Inde, selon les études de l'Institut Pondichéry, le microcrédit ne change rien dans 70 % des cas, profite à 15 %, surendette 15 % de la population concernée. L'endettement a entraîné 200 000 suicides chez les paysans indiens entre 1992 et 2003<sup>114</sup>.

Si les expériences sont donc fort aléatoires, le microcrédit peut être une avancée s'il n'applique pas des taux d'intérêts trop élevés et s'il assure des garanties aux apporteurs. Malheureusement, les taux pratiqués sont souvent voisins des taux usuraires.

Il renforcera son efficacité en s'appuyant sur des initiatives collectives, maîtrisées et contrôlées collectivement en contribuant à des actions de coopérations solidaires.

Il ne pourra toutefois pas remplacer les politiques d'infrastructure, les investissements pour la santé, l'accès à l'eau et l'éducation. Dans ce sens, le microcrédit n'est pas un levier fort du développement. Il peut même aboutir à l'opposé des objectifs affichés et accroître les dépendances. Intégré dans des opérations privées plus globales, il peut participer à la disparition d'activités économiques ou de circuits de distribution traditionnels.

Avec un marché potentiel des exclus du système bancaire estimé à environ 300 milliards de dollars<sup>115</sup>, les grandes banques commerciales s'intéressent de plus en plus aux opportunités de placements qu'offre le microcrédit, risquant ainsi de réduire à néant les dimensions spécifiques positives et notamment la proximité, la solidarité et l'indépendance. Les risques existent d'aggravation des situations de pauvreté, voire de faire basculer dans l'extrême pauvreté les populations concernées.

---

<sup>113</sup> *Banquier aux pieds nus*, JM. Servet, fondateur du programme de recherche sur la microfinance à l'Institut français de Pondichéry (Inde) - Éditions Odile Jacob, 2006.

<sup>114</sup> Source citée p. 8.

<sup>115</sup> Enjeux (*Les Échos*), novembre 2006.

- **L'apport de fondations, d'ONG et d'associations qui intègrent de réelles dimensions de développement agricole**

Depuis de nombreuses années des fondations, ONG et associations ont tenté d'apporter leur contribution au développement agricole et rural. Elles peuvent aider par des moyens non négligeables, notamment financiers et matériels, en expériences et connaissances. L'exemple de fondations intégrant de réelles dimensions de développement agricole apparaissent. Elles auront d'autant plus d'impacts positifs qu'elles sauront associer les populations agricoles et rurales dans la conception des projets et les impliquer pleinement dans leur mise en œuvre. Impliquer totalement les paysans et plus globalement les travailleurs agricoles et ruraux est essentiel pour concevoir du développement agricole s'appuyant sur leurs traditions et savoir-faire.

*b) Priorité aux politiques de santé et d'éducation*

Dans tous les pays qui ont réduit drastiquement les dépenses publiques, notamment de santé, sur injonction du FMI dans le cadre des plans d'ajustement structurel, l'état sanitaire de la population a régressé. Un bon état physique et une formation initiale suffisante des populations sont pourtant des éléments essentiels pour créer les conditions d'une augmentation de la productivité du travail et dégager des moyens financiers nouveaux pour l'investissement productif. Les services publics de santé et d'éducation, la protection sociale, l'aide aux populations les plus défavorisées doivent être remis en place et développés. Ce sont également des facteurs de réduction des inégalités sociales.

Le Conseil économique et social, dans l'avis précité, a émis des recommandations sur l'éducation et la culture comme enjeu majeur du développement : « *L'investissement éducatif doit demeurer une priorité majeure de l'aide publique au développement [...]. Il importe que les États assument pleinement la maîtrise de leurs politiques d'éducation* », l'avis faisant référence à l'importation de modèles étrangers et des conséquences sur la qualité de l'enseignement du fait de leur inadaptation au contexte local.

En matière de santé, le même avis du Conseil économique et social recommandait « *une politique active du médicament, une lutte renforcée contre les principales maladies transmissibles, la mise en place de système de protection sociale* ».

*c) La nécessité de développer infrastructures et activités en milieu rural*

Le rôle de la puissance publique, dans la construction d'infrastructures, pour les transports, l'énergie, l'électricité, pour l'accès à l'eau, l'assainissement et l'irrigation, les télécommunications et le logement, les infrastructures sanitaires, éducatives et culturelles est important pour freiner l'exode rural et contribuer à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural.

Ces investissements sont de la responsabilité publique, y compris dans leur gestion. Ils sont essentiels pour la vie quotidienne des populations et l'organisation des activités économiques et des échanges commerciaux d'un village à l'autre, d'une région à l'autre, d'un pays à l'autre. L'amélioration de l'environnement de l'activité productive des hommes et des femmes, et des échanges participe du développement et de meilleures conditions de vie des populations.

Les pouvoirs publics doivent impulser et favoriser le développement d'activités en milieu rural par des politiques appropriées (crédit à taux faible par exemple). Ces activités, artisanales, industrielles et commerciales sont complémentaires du développement de l'agriculture et doivent s'épauler les unes les autres. La modernisation des secteurs d'activité, tant de l'agriculture que de l'industrie, doit s'effectuer en un mouvement conjugué et cohérent pour que les populations trouvent à s'employer localement.

#### *d) Des initiatives privées au service du développement national*

L'État doit promouvoir une politique favorisant l'investissement national dans le pays d'origine. Il doit aider à l'émergence des initiatives privées favorisant le développement de l'économie nationale. Le développement des PME-PMI et de l'artisanat permet un maillage du territoire et une valorisation des matières premières, agricoles, forestières, de pêche..., ou la création d'ateliers industriels. La création d'emplois qui s'en suit, enclenche une croissance saine basée sur une augmentation du revenu disponible des populations et ouvre des débouchés, y compris en milieu rural, réduisant l'exode rural et une urbanisation non contrôlée.

Les pouvoirs publics de ces pays doivent veiller au respect de conditions de vie et de travail décentes, au refus du travail des enfants et plus globalement au respect des droits fondamentaux de l'homme au travail, en application des recommandations de l'OIT.

#### *e) Démocratie participative et rôle de la société civile*

Le bonheur des peuples ne se construit pas sans eux, et encore moins contre eux. Chaque pays, chaque peuple doit trouver ses propres voies du développement, d'un développement centré sur la satisfaction de ses besoins propres. La participation de la population, ce qu'on dénomme aujourd'hui la « société civile », et notamment de toutes les composantes des sociétés paysannes (agriculteurs, femmes, salariés, peuples indigènes...), à la conception et à la mise en œuvre des politiques agricoles, économiques et sociales, depuis la localité jusqu'à l'échelle nationale, est une garantie de l'implication de l'ensemble des populations dans la poursuite d'un but commun.

La participation active de toutes les populations aux conceptions des politiques, aux prises de décision et à leur mise en œuvre est également primordiale dans la lutte contre la corruption.

#### **4. Le rôle de la FAO**

Plus du tiers des habitants de la planète souffrent de faim et de malnutrition. Les trois quarts de la population mondiale vivent de l'agriculture. La croissance démographique annoncée dans les cinquante prochaines années repose avec force la capacité de l'humanité à répondre aux besoins alimentaires mondiaux. Le développement économique et social des pays en développement passera par le développement agricole.

L'alimentation restera toujours un bien vital pour l'humanité. La souveraineté alimentaire comme droit des peuples et des nations à disposer de leur propre politique agricole est une exigence qui émerge avec force et persistance.

Bien que multiséculaire, l'agriculture est toujours une activité singulière. Les questions agricoles, à tous les niveaux, doivent être traitées de manière spécifique et au niveau mondial indépendamment des questions industrielles ou commerciales. La mise en œuvre depuis plus de trente ans des programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondial a renforcé le sous-développement et la dépendance des PED. L'entrée de plain-pied de l'agriculture dans l'OMC depuis vingt ans n'a pas fait progresser la situation alimentaire mondiale.

Aussi l'agriculture doit-elle être l'objet d'approches et de suivis particulièrement approfondis et raisonnés. Dès sa naissance, la FAO répondait à cette démarche. Pour cela, elle tient un rôle spécifique dans les instances de l'ONU. Au nom d'équilibres budgétaires, de stratégies économiques libérales, d'objectifs de domination unilatéraux, certains voudraient rogner ses capacités d'analyses et d'orientations. Pourtant, et avec raison, le *Rapport d'évaluation indépendante pour réformer la FAO*<sup>116</sup> recommande avec insistance son maintien « *Le monde a-t-il besoin de la FAO ? Oui sans aucun doute. La FAO continue de remplir des fonctions cruciales et de fournir tout un éventail de biens et de services essentiels comme aucune autre organisation n'est en mesure de le faire* ». Un fonctionnement plus démocratique et plus ouvert aux organisations professionnelles et syndicales représentant les producteurs et les travailleurs agricoles pourrait lui permettre de mieux répondre à ses responsabilités.

Aujourd'hui, face aux enjeux agricoles, alimentaires, énergétiques et environnementaux, son rôle doit être renforcé dans le cadre d'orientations affirmées et de missions redéfinies, notamment relatives au droit à la souveraineté alimentaire des peuples, à la préconisation de solidarité et de politiques agricoles et alimentaires nationales ou par groupes de pays, à la régulation des marchés agricoles mondiaux, à la négociation d'accords internationaux sur les produits agricoles, à la coopération avec d'autres organismes internationaux en matière d'environnement, de santé, de gestion de l'eau, de défense de la paix...

---

<sup>116</sup> Rapport d'évaluation indépendante pour réformer la FAO, août 2007.

## CONCLUSION

La faim n'est pas une fatalité. Lutter contre la faim est un choix politique. Activité soumise à des contraintes, pour longtemps encore non maîtrisables par l'Homme, l'agriculture, élément vital, ne peut être laissée aux seules lois du marché. Elle est affaire politique et de ce fait affaire des nations, des peuples et de leurs États.

Près de 60 % de la population active mondiale est paysanne. Aussi le développement de l'agriculture et de l'emploi agricole, forestier, des industries agroalimentaires et rurales et de la pêche est-il au cœur des enjeux du développement et du combat contre la faim.

Toutes les paysanneries et toutes les agricultures du monde doivent être mobilisées pour répondre aux besoins alimentaires de la planète, en développant des agricultures productives, respectant des modes de production durable sauvegardant les ressources naturelles. L'accès des paysans et des travailleurs agricoles à la terre, l'accès à l'eau, l'accès aux connaissances et aux technologies sont des enjeux fondamentaux pour le développement des agricultures des pays en développement.

L'agriculture doit être soutenue par des politiques nationales et régionales complémentaires. Celles-ci gagneront en efficacité par la valorisation de leurs atouts, par leur intégration à des politiques publiques économiques et sociales visant à l'amélioration du niveau de vie du plus grand nombre. De nouvelles coopérations internationales contribueront à leur réussite en s'appuyant sur une conception plus solidaire des relations internationales mettant fin à tout rapport de domination. La souveraineté alimentaire est aussi question de solidarité.

Le droit à l'alimentation doit réellement devenir un droit fondamental. Ne plus avoir à se battre chaque jour pour chercher sa nourriture ou son eau est la première des libertés et le premier des droits de l'Homme. C'est le plus élémentaire concept de la démocratie et un facteur de paix.

## **ANNEXE**

Résultat du vote de l'étude en section, le 30 janvier 2008

**Ont voté pour : 19**

Agriculture	M. Bastian M. de Beaumesnil M. Cazaubon M. Giroud M. Rougier M. Thevenot
Rattaché administrativement au groupe de l'agriculture	M. Lépine
Artisanat	M. Duplat
CFDT	Mme Tsao
CGT-FO	M. Bouchet M. Mazuir
CGT	Mme Hacquemand
CFE-CGC	Mme Viguer
Entreprises privées	M. Daguin
UNAF	M. Guimet
Personnalités qualifiées	M. Gentilini
Coopération	M. Fritsch
Membres de section	M. Astruc M. Laurens

## LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- L'avenir du système agricole et alimentaire mondial (SAAM)*  
 Groupe de travail de l'Académie d'agriculture de France - Février 2007
- Une voie étroite pour la sécurité alimentaire d'ici à 2050*  
 Philippe Collomb - Publié par l'Organisation des Nations-Unies pour  
 l'alimentation et l'agriculture - 1999 - Economica
- L'agriculture - Nouveaux défis*  
 INSEE - Edition 2007
- Nourrir la planète. Pour une révolution doublement verte*  
 Michel Griffon - Éditions Odile Jacob, mai 2006
- L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*  
*Éradiquer la faim dans le monde, bilan 10 ans après le sommet mondial de l'alimentation*  
 2006 - FAO
- Une stratégie thématique en faveur de la sécurité alimentaire*  
 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen  
 Bruxelles, 25 janvier 2006 - COM (2006) - 21 final
- Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO : 2005-2014*  
 Principales conclusions, 2005
- Le soutien à l'agriculture : comment est-il mesuré et que recouvre-t-il ?*  
 L'Observateur OCDE - septembre 2004
- L'empire de la honte*  
 Jean Ziegler - Fayard - 2007
- Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO*  
 2006-2015 - Éditions OCDE
- Coopération pour le développement*  
 Rapport 2006 - OCDE - Gérard Manning, président du Comité d'aide au  
 développement (CAD)
- L'aide publique au développement*  
 Olivier Charnoz, Jean-Michel Severino - Éditions La Découverte - Paris 2007

*L'état des inégalités en France*  
2007 - Observatoire des inégalités - Éditions Belin

CNUCED - Rapport 2007 sur les pays les moins avancés

*Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement*  
CNUCED - Rapport annuel 2006

*Perspectives internationales pour les politiques agricoles*  
Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et  
l'alimentation (COPEIAA), sous la présidence de Christian de Boissieu  
Novembre 2006

*La France et l'aide publique au développement*  
Rapport du Conseil d'analyse économique  
Daniel Cohen, Sylviane Guillaumont

*Atlas de l'alimentation dans le monde*  
Erik Millstone, Tim Lang - Éditions Autrement, 2003

*Les approches de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales*  
Économie et statistique - INSEE - 2003

*La coopération internationale pour le programme des Nations-Unies (PNUD)*  
Rapport mondial sur le développement humain 2005 - Economica

*Pertes après récoltes, un concept mal défini ou mal utilisé*  
FAO, 2002

*Perspectives mondiales pour l'eau en 2025, éviter la crise imminente*  
Institut international de recherche sur les politiques alimentaires - 2002

Forum mondial sur l'eau

Forum des Nations-Unies sur les forêts - Mai 2005

*Climat, ce qui va changer*  
La Recherche, juillet 2006 (numéro spécial)

*Les animaux malades de la peste*  
Le Monde, 23 novembre 2005

Biotechnologie, progrès. Histoire, développement, débats actuels - Leçon inaugurale d'Axel Kahn - Groupe ESA, 2005

*Agriculture mondiale horizon 2015-2030*  
[www.fao.org](http://www.fao.org)

*La mondialisation déloyale - Pour un nouvel ordre agricole et alimentaire*  
Fayard, Paris 2002

*La situation des marchés des produits agricoles*  
FAO, 2005

*Nourrir l'humanité - Les grands problèmes de l'agriculture mondiale du XXI<sup>e</sup> siècle*  
Bruno Parmentier - Éditions La Découverte, 2007

*Un vieil homme et la terre*  
Edgar Pisani - Éditions Le Seuil, 2004

*Ils vous nourrissent tous, les paysans du monde, si...*  
Louis Malassis - CIRAD-INRA, 2006

*Géostratégie : la place de l'alimentation dans les rapports internationaux*  
Michel Petit, professeur à l'Institut national de la recherche agronomique de Paris-Grignon

*Le développement durable : une nécessité pour nourrir le monde ?*  
Communication de Bertrand Hervieu, président de l'INRA - Mai 2002

*Nous allons à la famine*  
René Dumont et Bernard Rosier - Collections Esprit « Frontière ouverte », éditions du Seuil, 1966

*Les luttes paysannes ouvrières face aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle*  
sous la direction de Samir Amin, Indes savantes, 2005

Rapport mondial sur le développement humain 2005. La coopération internationale à la croisée des chemins : l'aide, le commerce et la sécurité dans le monde marqué par les inégalités - PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) - Economica

Perspectives internationales pour les politiques agricoles - Conseil des perspectives européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation  
La Documentation française, 2007

*Démocratie pour l'Afrique*  
René Dumont, éditions du Seuil, 1991

Annuaire statistique de la FAO 2005-2006

*La faim dans le monde*  
Pour débutants, Susan George - Éditions de l'Aube, 2006

*Terres vivantes, voyages d'un agronome autour du monde*  
René Dumont, Plon, 1961

Politiques agricoles des pays non membres de l'OCDE - Suivi et évaluation  
2007, OCDE

*Les politiques agricoles sont-elles condamnées par la mondialisation ?*  
sous la direction de Pierre Rainelli - Travaux et recherches de l'IFRI (Institut  
français des relations internationales), 2005, Académia Bruylant

*Du droit des peuples à se nourrir eux-mêmes*  
Bertrand Hervieu - Essais Flammarion, 1996

*La révolution agricole américaine*  
Jacques Blanchet, Claude Chéreau, Jean-Christophe Debar, Alain Revel  
Collection Cyclope, Economica, 1996

Question agraire et mondialisation - Points de vue du Sud - Alternatives Sud  
L'Harmattan, 2003

*Les luttes ouvrières face aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle*  
Forum du tiers-monde - Forum mondial des alternatives  
Les Indes savantes, 2005

*Perspectives agricoles en France et en Europe*  
Dominique Bureau, Philippe Chalmin - Conseil d'analyse économique  
La Documentation française, 2007

*Le marché de la faim*  
Erwin Wagenhofer et Max Annas - Actes du Sud, 2007

*Politique agricole et relations internationales*  
Jean-Christophe Kroll - Éditions Syros, 1987

*Un monde de ressources rares*  
Erik Orsenna - Le cercle des économistes - Perrin - Descartes et Cie, 2007

*Voyage aux pays du coton*  
Petit précis de la mondialisation, Erik Orsenna, Fayard, 2006

*L'eau, une responsabilité partagée*  
2<sup>ème</sup> rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau  
[www.unesco.org/water/wwap/index\\_fr.shtml](http://www.unesco.org/water/wwap/index_fr.shtml)

Chambre d'agriculture - n° 913 - septembre 2002

## TABLE DES SIGLES

AFD	Agence française de développement
APD	Aide publique au développement
APE	Accord de partenariat économique
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CADTM	Comité d'annulation de la dette du Tiers-Monde
CEI	Communauté d'États indépendants
CEPEII	Centre d'études prospectives et d'informations internationales
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COPEIAA	Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation
ESP	Estimation de soutien aux producteurs
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GIEC	Groupe international sur l'étude du climat
GRET	Groupe de recherches et d'échanges technologiques
IDH	Indicateur de développement humain
INA-PG	Institut national agronomique Paris-Grignon
INED	Institut national d'études démographiques
INRA	Institut national de la recherche agronomique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCM	Organisation commune de marché
OGM	Organismes génétiquement modifiés
OIC	Organisation internationale du café
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé

ONG	Organisation non gouvernementale
ONIGC	Office national interprofessionnel des grandes cultures
ONU	Organisation des Nations Unies
PAC	Politique agricole commune
PAM	Programme alimentaire mondial (de l'ONU)
PED	Pays en développement
PGM	Plantes génétiquement modifiées
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
SMA	Sommet mondial de l'alimentation
STN	Sociétés transnationales

## LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :	Classification croisée de 93 pays en développement d'après la proportion de la population rurale et les disponibilités alimentaires par habitant .....	18
Tableau 2 :	Cours international des produits primaires, 1999-2004 (% de variation par rapport à l'année précédente).....	44
Tableau 3 :	Évolution de la part des produits primaires autres que les combustibles (en % du total des exportations).....	45
Tableau 4 :	La dette de 1980 à 2004 .....	47
Tableau 5 :	La dette en 2004.....	47
Tableau 6 :	Poids de l'agriculture dans l'économie et le commerce de certains pays .....	61
Tableau 7 :	Les étapes du développement des systèmes alimentaires.....	82
Tableau 8 :	Les principaux producteurs de produits aquacoles en volume en 2004 .....	100
 Graphique 1 :	Proportion de personnes sous-alimentées et Objectif du millénaire pour le développement .....	6
Graphique 2 :	Nombre de personnes sous-alimentées Asie-Pacifique .....	8
Graphique 3 :	Proportion de personnes sous-alimentées Asie-Pacifique .....	8
Graphique 4 :	Nombre de personnes sous-alimentées Amérique latine et Caraïbes.....	10
Graphique 5 :	Proportion de personnes sous-alimentées Amérique latine et Caraïbes.....	10
Graphique 6 :	Nombre de personnes sous-alimentées Proche-Orient et Afrique du Nord .....	12
Graphique 7 :	Nombre de personnes sous-alimentées Afrique subsaharienne .....	13
Graphique 8 :	Proportion de personnes sous-alimentées Afrique subsaharienne .....	13
Graphique 9 :	Nombre de personnes sous-alimentées pays en transition.....	15
Graphique 10 :	Proportion de personnes sous-alimentées pays en transition...16	
Graphique 11 :	Évolution des besoins d'énergie alimentaire de 1960 à 1990 selon le continent .....	25
Graphique 12 :	Taux de pauvreté en 2003, en % .....	27
Graphique 13 :	Évolution de l'indice des prix mondiaux des produits agricoles, alimentaires ou non, de 1960 à 2000 (base 100 pour 1990).....	41
Graphique 14 :	Cours du café .....	42
Graphique 15 :	Cours du cacao .....	43
Graphique 16 :	Personnes sans accès à un point d'eau aménagé .....	71
Graphique 17 :	Personnes sans accès à un dispositif amélioré en 2004 .....	72

Graphique 18 : Volume total de l'aide alimentaire et prix des céréales (1970-2005).....	80
Schéma 1 : Personnes sans accès à un point d'eau aménagé en 2004 (en millions) - Total 1,1 milliard.....	71
Schéma 2 : Personnes sans accès à un dispositif d'assainissement amélioré en 2004 (en millions) - Total 2,6 milliards.....	73

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Plus de 850 millions de personnes dans le monde sont sous-alimentées, les trois quarts d'entre elles sont des paysans des pays en développement. La croissance démographique annoncée dans les cinquante prochaines années repose avec force la question de l'éradication de la faim dans le monde.

La faim n'est pas une fatalité. Lutter contre la faim est un choix politique. Dans son étude, le Conseil économique et social trace des perspectives pour des politiques agricoles assurant la souveraineté alimentaire des peuples et un droit réel à l'alimentation.