RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

301

NUMÉRO

Vendredi 16 mai 2008

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

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

RAPPORTEURE :
JOCELYNE HACQUEMAND
AU NOM DE LA SECTION DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION
PRÉSIDÉE PAR
ANDRÉ THEVENOT

Étude adoptée par le Bureau du 12 février 2008

Plus de 850 millions de personnes sont sous-alimentées. Paradoxalement, 70 % de ceux qui souffrent de la faim sont des paysans. La faim demeure la principale cause de mortalité dans le monde, elle tue plus que les guerres.

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 néfastes des plans d'ajustement structurel imposés par les institutions financières internationales notamment sur les agricultures des Pays en développement (PED).

Malgré l'ampleur de la sous-alimentation, d'aucuns pensaient le problème réglé, reléguant les pénuries alimentaires dans les oubliettes de l'histoire. 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.

Les défis auxquels est confrontée l'agriculture, nécessitent de mobiliser toutes les agricultures du monde pour répondre aux besoins alimentaires de la planète, en développant des agricultures productives sauvegardant les ressources naturelles.

■ Publication-Communication : 01 44 43 64 58
■ Diffusion-Distribution : 01 44 43 63 30
■ ISSN 1767-8188

■ www.ces.fr

1 - La violence des chiffres : la sous-alimentation ne recule pas

En 2006, 854 millions de personnes (FAO) sont en état de sous-alimentation chronique, dont 820 millions dans les pays en développement. Deux milliards de personnes souffrent de ce que les Nations Unies appellent « la faim invisible » (*hidden hunger*), autrement dit de la malnutrition.

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

Alors que plus de 10 ans se sont écoulés depuis l'engagement pris au Sommet mondial de l'alimentation (SMA) en 1996, de réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées avant 2015, peu de progrès ont été enregistrés. La population sous-alimentée des pays en développement n'a diminué que de 3 millions de personnes entre 1990-92 et 2002-03, alors qu'une réduction de 37 millions avait été obtenue dans les années 70, suivie d'une nouvelle diminution de 100 millions dans les années 80.

Si quelques pays ont progressé, 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 triptyque indispensable au développement : se nourrir, s'éduquer, se soigner.**

2 - Les causes, l'histoire et le contexte du développement de la faim

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 problèmes d'accès à la terre, notamment dans les grands domaines fonciers pour une part sous-exploités (les paysans, chassés de leur terre sont employés à de très bas salaires) et à l'eau, véritables enjeux dans les pays en développement.

De graves inégalités de développement se sont créées. **La spécialisation dans les cultures d'exportation, issue des empires coloniaux, a perduré après les indépendances, au détriment du développement des cultures vivrières**. Pour nombre de PED, un seul produit représente une part importante de leurs revenus d'exportation, dont les termes de l'échange se sont dégradés sur longue période.

Bien que des limites environnementales soient apparues dès le début des années 90 avec l'adoption des méthodes mises en œuvre aux États-Unis et en Europe**,** la Révolution verte a permis des avancées importantes en matière de sécurité alimentaire.

Le plafonnement des rendements constaté depuis une vingtaine d'années réside dans la mise en œuvre des plans d'ajustement structurel imposés par le FMI et la Banque Mondiale. **Ces plans ont imposé aux PED une réduction des dépenses publiques, notamment en agriculture, une ouverture de leur marché aux importations de produits agricoles de base à bas prix, un démantèlement de tous les outils de régulation des marchés et des prix au niveau international. Le poids de la dette, « véritable transfert de richesses des pauvres vers les riches » entraîne une perte de souveraineté alimentaire de ces pays.**

Les écarts de productivité considérables entre les agricultures des pays développés et celles des PED engendrent exclusion et exode rural des paysans. **Les gains de productivité agricole dans les pays développés ont entraîné une tendance à la baisse des prix mondiaux et des revenus des paysans les plus fragiles et à leur exclusion**. 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.

Si la libéralisation des échanges agricoles mondiaux n'est pas à l'origine de la faim dans le monde, elle est un facteur aggravant. Aussi, l'agriculture, du fait de ses spécificités et des conditions objectives actuelles, n'a-t-elle rien à gagner à être une monnaie d'échange au sein des négociations de l'OMC.

Le faible nombre d'accords de partenariat économique signés entre l'Union européenne et les pays ACP, illustre les résistances contre 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.

3 - Le droit à la souveraineté alimentaire : des enjeux essentiels

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 implique d'assurer et de sécuriser, 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.**

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.

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.

A - Le développement de l'agriculture, condition du développement

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.

60 à 70 % de la population des PED vit de l'agriculture. 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, notamment liées à l'agriculture, sont incontournables pour le développement.

L'agriculture familiale, économiquement et socialement le meilleur système d'organisation, doit être une composante essentielle du développement des pays en développement. Le rythme et le niveau de sa modernisation doivent être décidés par ces pays, leur population, les paysans et les travailleurs agricoles.

L'accès à la terre pour les paysans et les travailleurs agricoles est un préalable à tout développement agricole. Les réformes agraires pour redistribuer les terres, garantir leur exploitation et sécuriser la tenure sont indispensables.

L'accès à l'eau pour les populations est une condition essentielle du développement, notamment de l'agriculture. Ressource naturelle, l'eau est un bien commun de l'humanité. Garantir son accès à l'ensemble de la population, notamment aux plus pauvres, doit être une priorité des États.

Répondre aux besoins alimentaires présents et futurs dans des conditions durables nécessitera de mobiliser toutes les agricultures et de mettre en œuvre une agriculture productive écologiquement intensive, plus économe en intrants chimiques, et utilisant les fonctionnements des écosystèmes comme base pour les techniques de production.

Certains se sont servis de l'argument de la faim pour tenter de faire la promotion des OGM. Pour les PED, les utilisations des Plantes génétiquement modifiées (PGM) produites et commercialisées aujourd'hui par les firmes semencières, pose la question du type d'agriculture qui devrait y être développé. Ces OGM ne correspondent pas aux besoins de ces pays. **Ils 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.**

Le développement rapide et récent des agrocarburants a été un des facteurs de la hausse récente des prix agricoles. **L'alimentation doit être la priorité**. 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 en encadrer la production et les échanges internationaux.

B - La « singularité » agricole

Les pays se dotent de politiques agricoles **parce qu'en agriculture, le marché ne fonctionne pas de façon satisfaisante**. En raison d'une demande rigide et de contraintes encore non maîtrisables par l'homme, l'économie agricole se caractérise par une instabilité des marchés et une forte volatilité des prix. La hausse récente des prix agricoles engendre des révoltes des populations contre les augmentations du prix des denrées de premières nécessités.

Les politiques de régulation en agriculture existent depuis des millénaires, sous des formes diverses, stockage collectif, individuel ou public, pour assurer aux populations un minimum de sécurité alimentaire.

La généralisation des politiques agricoles par les États, notamment depuis les années 30, 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.

L'agriculture joue un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire, la structuration des zones rurales et l'environnement. Le caractère multifonctionnel de l'agriculture doit être valorisé.

C - De l'importance des politiques publiques

Des politiques agricoles nationales indispensables

Imposer des politiques de développement passe notamment par des politiques agricoles. Quelques orientations sont indispensables pour construire des politiques agricoles nationales ou par groupe de pays pour que les peuples accèdent à leur souveraineté alimentaire.

- **Des recettes publiques dédiées à l'agriculture**

L'État doit se donner les moyens du développement de l'agriculture. 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. Un circuit de financement public est nécessaire. Les protections douanières sont des soutiens accessibles aux pays pauvres.

- **Développer la recherche agronomique publique**

Il est 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. Il est indispensable que les pays développés poursuivent leurs recherches et la coopération avec les PED. Le caractère public des centres de recherche garantit la circulation et donc l'accès libre aux connaissances.

- **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 sur un pied d'égalité et solidaires entre États, qui doivent s'appuyer sur des agricultures nationales fortes. Pour être efficients, ces marchés régionaux devraient être protégés des importations qui viennent concurrencer les productions locales.

- **Pour de nouvelles coopérations internationales**

La souveraineté alimentaire ne signifie pas l'autarcie. L'élaboration de nouvelles coopérations internationales mutuellement avantageuses 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.

- **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.

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 politiques, économiques, sociales et culturelles**.** 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.

Les PED doivent avoir les moyens de mettre en œuvre ces politiques publiques par la mobilisation de ressources nouvelles, notamment par :

- **L'annulation de la dette des pays les plus pauvres**
- **Un plan de financement mondial et l'augmentation significative de l'aide publique au développement**
- **L'imposition des hauts revenus et des sociétés**
- **La priorité aux politiques de santé et d'éducation, le développement des infrastructures et activités en milieu rural, l'impulsion d'initiatives privées au service du développement national**

La participation active de toutes les populations aux conceptions des politiques agricoles, économiques et sociales, aux prises de décision et à leur mise en œuvre est primordiale.

D - ACCROÎTRE ET RENFORCER LE RÔLE DE LA FAO

Aujourd'hui, face aux enjeux agricoles, alimentaires, énergétiques et environnementaux, le rôle de la FAO 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.

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.

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.

Jocelyne HACQUEMAND

Née le 24 octobre 1958
à Suresnes
(Hauts-de-Seine)

Études

- Maîtrise en sciences économiques
- Doctorat de 3ème cycle de géographie de l'Université de Paris X - Nanterre *(Les stratégies économiques et territoriales d'Eridania Béghin-Say dans la production sucrière en Europe*)

Fonctions

- Membre du groupe de la Confédération Générale du Travail (CGT) au CES
- Membre de la section de l'agriculture et de l'alimentation du CES
- Membre du Comité du défi alimentaire du CES
- Secrétaire de la Fédération nationale agroalimentaire et forestière – CGT (FNAF-CGT)