



# 10 ANS APRÈS LES ÉMEUTES DE LA FAIM



# LA FAIM JUSTIFIE LES MOYENS!





## SOMMAIRE

Introduction	1
Quel état des lieux de l'insécurité alimentaire dans le monde depuis les crises alimentaires de 2007-2008 ?	3
Quelles réponses de la communauté internationale pour quels impacts ?	11
A. Réformer la gouvernance mondiale pour la sécurité alimentaire	
B. Lutter contre la volatilité des prix agricoles et alimentaires	
C. Remobiliser des financements pour l'agriculture et la sécurité alimentaire dans les pays du Sud	
Conclusion	37

# INTRODUCTION

Il y a tout juste dix ans, de nombreux pays du monde étaient touchés par des crises alimentaires majeures, qui se sont notamment traduites par des manifestations appelées « émeutes de la faim ». Les crises de 2007-2008 avaient marqué par leur ampleur et par leur dimension mondiale (on ne parle pas d'une crise dans une région spécifique, mais de plusieurs pays de divers continents). Le monde assistait ainsi médusé à la multiplication de ces « émeutes » dans 38 pays, à la suite de la hausse des cours mondiaux des matières premières agricoles. On a alors également parlé de « manifestations contre la vie chère », car ce sont souvent les populations urbaines et les consommateurs qui sont descendus dans la rue confrontés à une hausse majeure des prix dans des pays où l'alimentation peut représenter la moitié du budget des ménages. Ces troubles mettaient aussi en lumière la dépendance alimentaire de ces pays vis-à-vis de l'extérieur, alors même qu'ils détiennent un potentiel de production agricole important. Cette situation de crise est venue s'ajouter à une faim chronique préexistante et a rappelé à la communauté internationale les engagements pris, quelques années plus tôt en 1996 à l'occasion du Sommet Mondial de l'alimentation, de diviser par 2 par rapport à 1990 le nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde d'ici à 2015.

Après les famines des années 1980-1990, la question de la faim revenait alors sur le devant de la scène médiatique et politique, terreau favorable aux annonces. Et au-delà des engagements financiers, les décideurs politiques d'alors, en s'appuyant sur des études d'organisations internationales, avaient également pointé du doigt les causes structurelles de cette situation : désinvestissement des États de l'agriculture, dérégulation croissante des marchés de matières premières contribuant à une volatilité des prix agricoles, et une gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire inefficace et affaiblie.

Dix ans après cette mobilisation d'ampleur, et alors que les crises alimentaires restent d'actualité, comme nous l'ont rappelé les épisodes récents de famine au Yémen, au Nigeria ou au Sud Soudan, quel état des lieux aujourd'hui de la faim dans le monde et de l'insécurité alimentaire ? Comment les annonces de l'époque se sont-elles concrétisées ? Enfin les actions mises en œuvre par les différents acteurs de la communauté internationale ont-elles porté leur fruit ?





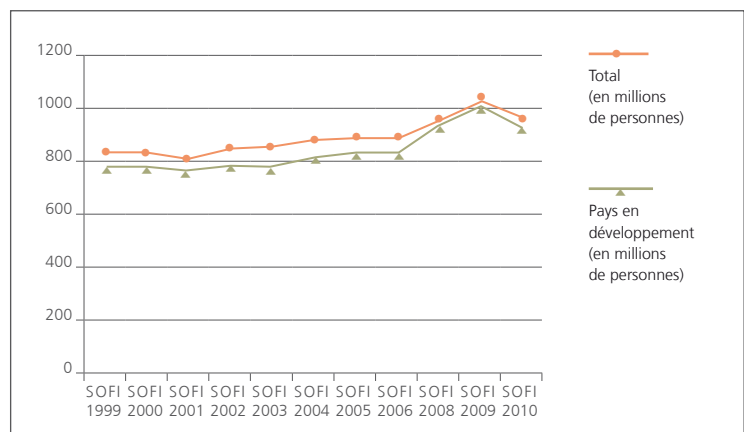
# QUEL ÉTAT DES LIEUX DE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS LE MONDE DEPUIS LES CRISES ALIMENTAIRES DE 2007-2008 ?

## A ■ Évolution des chiffres de la faim dans le monde

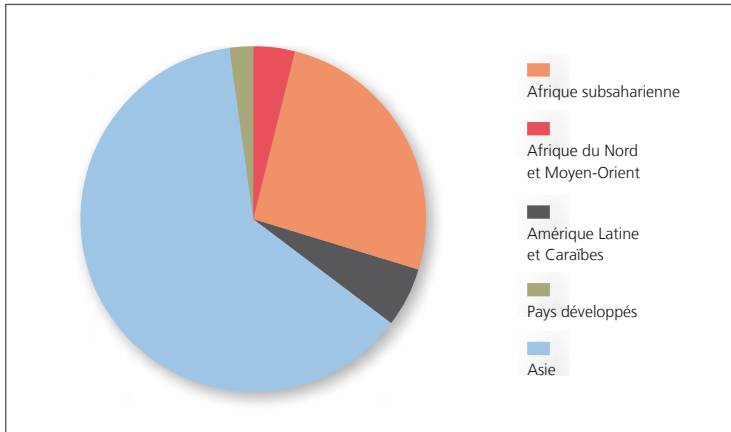
La FAO a mis en place depuis plusieurs dizaines d'années une méthode afin d'évaluer le nombre de personnes qui souffrent de la faim dans le monde. À partir de 1999, cela s'est traduit par des publications, annuelles ou biennuelles, intitulées « État de l'insécurité alimentaire dans le monde » (*State Of Food Insecurity –SOFI*)<sup>1</sup>. Ces publications constituent désormais un rendez-vous régulier au mois de septembre, afin de mesurer l'évolution de la faim dans le monde sur la base des estimations de 1990 (et ainsi évaluer si la communauté internationale remplit les objectifs de réduction de ce chiffre qu'elle s'est fixés).

Les publications du SOFI entre 1999 et 2010 font état d'une hausse globale de la faim dans le monde, passant de 826 à 925 millions de personnes. Soit une hausse de près de 12 % sur la période. Et alors que l'augmentation observée se faisait à un rythme régulier, la publication SOFI 2009 a mis à au jour une hausse aiguë de la faim dans le monde, et le passage d'un cap alarmant, estimant que plus d'un milliard (1020 millions) de personnes souffraient de la faim dans le monde en 2007-2008. Cette augmentation correspond aux deux années de crises alimentaires majeures qui ont sévi à cette période dans les pays en développement.

NOMBRE DE PERSONNES SOUFFRANT  
DE LA FAIM DANS LE MONDE SELON  
LES RAPPORTS SOFI 1999-2010



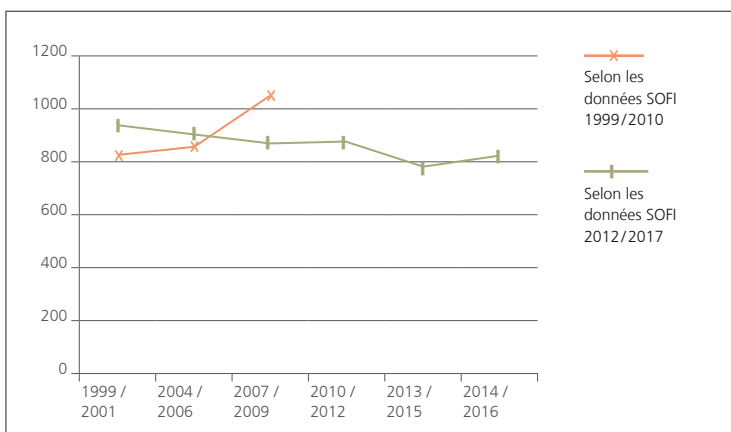
RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PERSONNES SOUFFRANT DE LA FAIM  
DANS LE MONDE EN 2007 / 2008 (SOFI 2010)



Selon les données publiées par la FAO entre 1999 et 2010, c'est l'Afrique subsaharienne qui subit la principale hausse avec près de 33 % supplémentaires de personnes souffrant de la faim. L'Asie a également, mais dans une moindre mesure, vu ce chiffre augmenter de 10 %, passant de 525 à 578 millions de personnes. Pour les autres régions, les chiffres sont restés quasi stables. Mais il convient de noter un doublement des personnes souffrant de la faim dans les pays développés, entre 2000 et 2009. Même s'ils ne représentent qu'un peu plus de 2 % des personnes souffrant de la faim dans le monde selon la publication de 2010, leur nombre est passé de 9 à 19 millions en moins de 10 ans.

Dans son rapport SOFI 2012, la FAO a, sur la base d'une nouvelle méthodologie (*voir I.b.*), révisé les estimations globales établies entre 1990 et 2010, et a établi de nouvelles estimations pour 2012. Cette nouvelle méthodologie a également été utilisée et complétée pour les publications suivantes (2014, 2015, 2017). Dans une perspective globale, la tendance sur la période se renverse complètement. La FAO estime ainsi qu'il y avait 1 milliard de personnes qui souffraient de la faim dans le monde en 1990 (au lieu des 833 millions jusqu'alors estimés) et que, depuis cette date, on a observé une baisse régulière de ce chiffre jusqu'en 2015 pour atteindre 725 millions de personnes. La FAO a également estimé que les statistiques faisant suite à la crise alimentaire de 2007-2008, qui avaient amené au pic d'un milliard de personnes souffrant de la faim dans le monde, étaient inexactes, en raison d'un manque de données actualisées des pays et d'erreurs dans la méthodologie. Les chiffres pour 2007-2008 (867 millions de personnes) ont ainsi été revus à la baisse.

ÉVOLUTION DE LA FAIM DANS LE MONDE  
SUITE À LA RÉVISION MÉTHODOLOGIQUE DE 2012





## B<sup>a</sup> Les chiffres de la faim dans le monde de la FAO : une méthodologie contestée

Sur la base des données publiées avant et après 2012, on se retrouve sur deux états de l'insécurité alimentaire totalement inversés: avant 2012, nous étions sur une base de 800 millions de personnes souffrant de la faim dans le monde en 1990 et dans une tendance croissante ; après 2012, nous sommes sur une base de 1 milliard de personnes souffrant de la faim dans le monde en 1990 et une tendance à la baisse. Il semble donc que l'on soit passé d'une « détérioration séculaire à une amélioration régulière »<sup>2</sup>. Et même si la dernière publication SOFI de septembre 2017 fait état d'une nouvelle hausse de la faim dans le monde (l'estimant à 815 millions de personnes) cela n'infléchit pas de manière significative sur une tendance globale à la baisse ces vingt dernières années. Au niveau des blocs régionaux aussi la mise en place de la nouvelle méthodologie a engendré d'importantes modifications. Selon les nouvelles données, l'Asie aurait connu entre 1999 et 2015 une baisse importante du nombre de personnes souffrant de la faim, de 634 à 512 millions soit près de 20 % de moins. Même constat pour l'Amérique latine qui a connu une baisse de plus de 40 % des personnes souffrant de la faim. La hausse estimée pour l'Afrique subsaharienne est, elle, plus limitée (+ 7 % entre 1999 et 2015). L'estimation révisée du SOFI 2012 est de 1,5 % inférieure à ce qu'elle aurait été si l'on avait utilisé l'ancienne méthodologie de la FAO<sup>3</sup>. La révision de la méthode a eu particulièrement des conséquences sur le référentiel, les estimations des années 1990 ayant été revues à la hausse (+18 %), et donc la lecture à moyen terme de ces chiffres. Cela a eu un impact majeur dans l'analyse des dynamiques, tant globales que régionales, établissant à partir de 2012 une inversion des principales tendances observées précédemment. Comment s'y retrouver ? Y a-t-il eu hausse, stagnation ou réduction du nombre de personnes souffrant de la faim depuis 1999 ?

Suite à la crise alimentaire de 2007-2008 et la publication de chiffres faisant consécutivement état d'une forte hausse du nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde, une session spéciale du Comité sur la Sécurité alimentaire mondiale<sup>4</sup> a été organisée. Parmi les recommandations de cette réunion figure une révision des méthodes de calcul du nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde, dans laquelle la FAO s'est engagée. Travaillée à partir de 2010, cette révision a été successivement présentée à l'Académie nationale des sciences de Washington, et lors du Symposium scientifique sur la sécurité alimentaire et la nutrition en 2011. Elle a été utilisée pour la première fois dans le rapport SOFI 2012 et a eu pour conséquence une importante modification des chiffres et des tendances jusqu'alors observés.

Depuis de nombreuses années, des critiques étaient émises sur la méthodologie utilisée par la FAO pour établir le recensement régulier de l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde. Depuis le début des années 1990, la FAO avait concentré son analyse sur la prévalence de la sous-alimentation (PoU – *Prevalence of undernourishment*). Cet indicateur repose sur plusieurs données : la quantité moyenne d'aliments disponibles sur une période de trois ans, la teneur en calories de ces aliments et la distribution des calories dans les ménages. Cette méthodologie avait fait l'objet de débats, de par son angle d'étude limité et le fait qu'elle soit uniquement basée sur des statistiques nationales qui souffraient d'approximations voire d'erreurs et n'étaient pas régulièrement mises à jour. L'ajout de nouveaux indicateurs et de nouvelles données devait donc apporter des éléments à deux niveaux : des changements apportés à la méthodologie utilisée jusqu'alors, et la prise en compte de données plus récentes. Parmi les éléments introduits dans la méthodologie pour la publication de 2012, on retrouve des estimations de population actualisées, la mise en place de sondages relatifs à la consommation alimentaire au niveau des ménages dans 44 pays ou encore la prise en compte du gaspillage alimentaire au niveau de la distribution<sup>5</sup>.

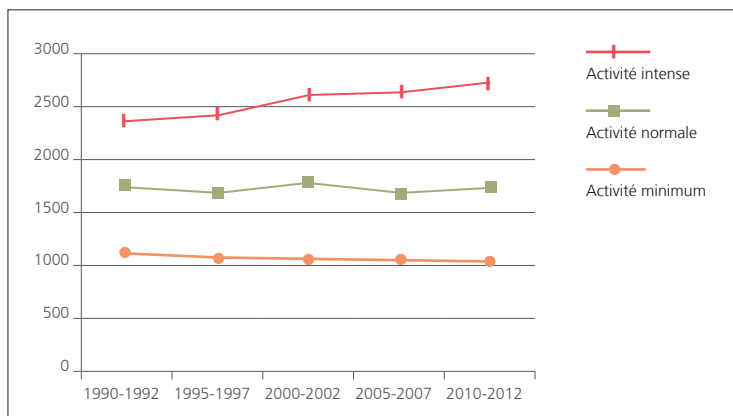
Pour autant, malgré cette révision souhaitée par la majorité des acteurs, l'utilisation de cette nouvelle méthodologie a, à son tour, fait l'objet de nombreuses critiques. Notamment celle de 17 universitaires américains et canadiens ainsi que de 7 organisations de la société civile, depuis longtemps engagés sur ces enjeux, qui ont adressé en mars 2013 au Directeur général de la FAO, un document<sup>6</sup> faisant part de leurs craintes suite à la publication du SOFI 2012. Dans un objectif de dialogue

avec l'institution, ces auteurs mettaient notamment en avant les éléments suivants :

**1.** La FAO fixe les normes d'apport calorique minimum pour les différents sexes et groupes d'âge. Les personnes dont on estime qu'elles ont un apport calorique habituel inférieur aux normes minimales sont classées comme sous-alimentées. Les différences entre individus, en termes de besoins en dépenses caloriques, sont modelées mais de manière assez grossière et la FAO a ainsi estimé les besoins énergétiques selon un mode de vie sédentaire à 1800 Kcal/jour en moyenne. En dessous de ce seuil, lissé sur une année, une personne est considérée comme souffrant de la faim. Ainsi une personne souffrant de la faim 11 mois de l'année ne sera pas considérée. Et alors que les trois-quarts des personnes souffrant de la faim dans le monde sont des paysans vivant en milieu rural <sup>7</sup>, il est difficile d'imaginer que leurs besoins soient les mêmes que ceux de personnes sédentaires ayant une activité physique faible. La FAO reconnaît que « *de nombreuses personnes pauvres ou souffrant de la faim sont susceptibles d'avoir des moyens de subsistance impliquant un travail manuel important* » <sup>8</sup>. En effet, on estime généralement que les trois quarts des personnes souffrant de la faim dans le monde vivent dans les zones rurales où la plupart des gens sont des agriculteurs ou des travailleurs journaliers. Il faut donc que la FAO prenne en compte cet état de fait dans les estimations qu'elle communique <sup>9</sup>.

La FAO a travaillé à une estimation de ses chiffres selon d'autres seuils d'activité (activité normale et intense). Pour autant, ce ne sont pas ces données sur lesquelles l'agence communique aujourd'hui.

ÉVALUATION DU NOMBRE DE PERSONNES SOUFFRANT D'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN FONCTION DU SEUIL D'ACTIVITÉ UTILISÉ (en millions de personnes)



En conclusion, si la FAO ajustait son indice de référence en supposant que les populations, en particulier des pays en développement, étaient engagées dans une « activité normale » (plutôt que minimum), le nombre de personnes souffrant d'insécurité alimentaire serait de 1,5 milliard de personnes, et *in fine* resterait quasiment inchangé sur deux décennies. Ce chiffre serait donc près du double du chiffre actuel de la faim.

**2.** Par ailleurs, en axant son approche sur l'apport calorique moyen par personne de l'alimentation, l'analyse de la FAO, omet de prendre en compte les différentes formes et aspects de la malnutrition : la sous-nutrition (insuffisance pondérale, retard de croissance et carences en micronutriments et vitamines), la sur-nutrition : surpoids et l'obésité. Ces formes de malnutrition affectent tous les pays, développés ou en développement. En effet, l'alimentation n'est pas qu'une affaire de calories, elle repose aussi largement sur la diversification alimentaire et les apports en vitamines et minéraux, essentiels au développement et à la vie de chaque humain, notamment pour se prémunir de maladies. La carence persistante et généralisée de micronutriments basiques (vitamines et minéraux) est une conséquence de la forme actuelle de nos systèmes alimentaires qui affecte négativement et à moyen terme les capacités vitales des personnes.

Les statistiques de la FAO en matière de sous-alimentation, ne tiennent pas non plus compte du nombre de personnes en surcharge pondérale ou obèses. Or, ce sont des aspects de la malnutrition qui sont aujourd'hui particulièrement en hausse. Le nombre d'obèses a plus que doublé dans 73 pays depuis 1980, entraînant un fort accroissement de maladies liées au surpoids, selon une vaste étude menée dans 195 pays depuis plus de 25 ans et publiée en juin 2017 dans la revue médicale *New England Journal of Medicine* <sup>10</sup>. En 2015, le surpoids touchait près de 2 milliards de personnes, soit 30 % de la population mondiale. Et selon les dernières estimations du rapport SOFI, l'obésité sévère touche aujourd'hui 641 millions de personnes.

Afin de rendre compte de la question de la malnutrition dans son ensemble et à moyen terme il serait pertinent de prendre en compte ces données.

Un récent rapport du panel d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition conclut ainsi que « *globalement, une personne sur trois souffre de malnutrition. Si les tendances actuelles se poursuivent, c'est une personne sur deux qui pourrait souffrir de malnutrition d'ici 2030* » <sup>11</sup>, loin des estimations mises actuellement en avant concernant les chiffres de la faim dans le monde (1 personne sur 6).



## C<sup>■</sup> Au-delà des chiffres, un changement de discours ou d'approche politique ?

**3.** Enfin, alors que la FAO souligne dans sa publication de 2012 que la situation « s'améliore » globalement, il convient de noter que ces améliorations sont très concentrées et inégales :

- La Chine (-96 millions) représente à elle seule 70 % de la réduction nette du nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde depuis le début des années 1990. Et sur les 15 millions de personnes en moins souffrant de la faim en Amérique latine, 14 millions viennent du Brésil ou du Pérou. Soit 93 % de la baisse de la région.
- Dans près de la moitié des 66 pays pour lesquels le rapport SOFI 2012 apporte des données, le nombre de personnes souffrant de la faim a augmenté. En particulier, les 45 pays les moins développés du monde ont connu une augmentation nette de 59 millions de personnes souffrant de la faim entre 1990 et 2010.

En conclusion, les chiffres de la FAO ne recouvrent pas l'ensemble des réalités et ne permettent pas de considérer l'insécurité alimentaire au-delà des crises aiguës. Cette approche très globale peut également amener à nier ou mal considérer des évolutions régionales voire nationales. Cela a un impact sur le narratif global de l'agence, globalement positif depuis 2012 bien que l'analyse en détail des chiffres et de la méthodologie doivent nous amener à relativiser cet optimisme.

Alors que de nombreux acteurs appelaient à une révision de la méthodologie, et que celle-ci avait même été recommandée par les membres du Comité sur la Sécurité Alimentaire, son application dès 2012 interpelle. Notamment parce que le monde était à nouveau et depuis 2011 confronté à une hausse importante des prix de matières premières agricoles, rendant le contexte d'analyse difficilement consolidable. Mais aussi parce que cette révision constituait une rupture méthodologique forte alors que la communauté internationale s'était donné rendez-vous trois ans plus tard pour mesurer ses efforts.

En effet, la FAO et d'autres organismes des Nations unies avaient pris le référentiel de 1990 tel que publié entre 1999 et 2010 afin de mesurer les progrès accomplis en matière de lutte contre la faim dans le monde. Tant les engagements lors du Sommet de l'alimentation de 1996 que ceux des OMD prennent pour référentiels les données de 1990 et des objectifs à atteindre pour 2015. Or, les modifications apportées en 2012 marquent une rupture après 22 années d'utilisation d'une même méthodologie et 3 ans avant des échéances majeures. Il aurait pu être envisagé de poursuivre les travaux de révision de la méthodologie jusqu'en 2015, et ainsi attendre trois ans et l'échéance des OMD pour mettre en place un nouveau système statistique cohérent. Certains y ont vu une pression de pays désireux de montrer des résultats en la matière<sup>12</sup>. Et l'urgence d'appliquer la nouvelle méthodologie dans ce contexte interpelle d'autant plus qu'elle était incomplète. Ainsi, la FAO a insisté dès 2012 sur le fait qu'il s'agissait d'étapes préliminaires et que l'ensemble des indicateurs identifiés à mettre en œuvre n'étaient pas encore intégrés ou disponibles<sup>13</sup>.

# LUTTER CONTRE LA FAIM DANS LE MONDE : DES ENGAGEMENTS MULTIPLES, CHIFFRÉS ET RÉITÉRÉS PAR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

“  
Nous sommes capables de réaliser cet objectif,  
nous avons les ressources et, comme le prouvent  
la Déclaration de Rome et le Plan d'action, nous avons  
aussi la volonté politique de le faire. ”

Jacques Diouf, DG FAO, novembre 1996

1974

## Conférence mondiale de l'alimentation

Elle s'était fixé pour objectif l'éradication de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition avant dix ans. Création du Fond d'investissement pour le développement agricole (FIDA) pour lutter contre les effets de la récession économique sur la sécurité alimentaire.

2000

## Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)

Adoptés avec la Déclaration du millénaire de l'Organisation des Nations unies par 193 États qui sont convenus de les atteindre pour 2015.

**Objectif n°1** : réduire l'extrême pauvreté et la faim.  
Troisième cible de cet objectif : réduire de moitié entre 1990 et 2015 la part des individus souffrant de la faim (malnutrition, sous-nutrition).

1996

## Sommet mondial de l'alimentation

Adoption, par 112 chefs d'État et de gouvernement et par plus de 70 représentants de haut niveau d'autres pays, de la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation. La déclaration fixe l'objectif de réduire de moitié d'ici l'année 2015 le nombre de personnes souffrant de sous-alimentation chronique.

2015

## Objectifs pour le Développement Durable (ODD)

**Objectif n°2** : « Faim Zéro - Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable »

## UNE COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE QUI FAIT ÉVOLUER SES OBJECTIFS

Depuis 1974, la communauté internationale a pris des engagements concrets dans la lutte contre la faim. Pour autant, d'importants changements sont à noter dans le choix des objectifs et donc leur ambition. Ainsi en 1996, les États réunis au Sommet mondial de l'alimentation renouvelaient l'engagement de 1974 de diviser par deux le nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde, se fixant pour objectif l'année 2015. Quelques années plus tard, les mêmes États s'engagent dans un autre processus international : les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Destinés à être lancés en 2000, la cohérence avec les engagements pris 4 ans auparavant sur la question de la faim par la communauté internationale était déterminante. C'est ainsi que le premier OMD « réduire l'extrême pauvreté et la faim » reprend un objectif d'une réduction de moitié. Avec la différence majeure qu'on ne parle plus du nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde, mais de la « part » des individus souffrant de la faim. Cet objectif de diviser par deux le pourcentage, et non plus le nombre, a ainsi permis d'augmenter de 220 millions de personnes le seuil à partir duquel la communauté internationale répondrait à ses engagements dans les OMD<sup>14</sup>.

La révision de la méthodologie de la FAO et des objectifs de la communauté internationale s'est également accompagnée d'un changement de discours important de l'agence. Dans les publications du début des années 2000, la FAO soulignait que l'objectif de diviser par deux le nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde s'éloignait de plus en plus. Elle tirait même le signal d'alarme en 2009 estimant « *avant même la crise alimentaire et économique (de 2007-2008), l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation de réduire les nombre de personnes sous-alimentées de moitié, soit à 420 millions d'ici 2015 ne sera pas atteint si les tendances qui prévalaient avant cette crise se poursuivent* »<sup>15</sup>. Trois ans plus tard, en 2012, changement de discours, l'agence insiste sur le fait que « *les résultats révisés impliquent que l'objectif des ODD de réduire de moitié la prévalence de la sous-alimentation est atteignable* »<sup>16</sup>. Ainsi, même si la FAO souligne la difficulté à prendre en compte les effets des récentes crises alimentaires et économiques vécues par certains pays depuis 2009, le message résolument positif de l'agence, repris largement par les médias, n'encourage pas les États à mettre en place les réformes structurelles pourtant considérées comme urgentes et nécessaires quelques années auparavant.

La mesure de l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde a connu une profonde évolution au cours des 20 dernières années. La modification de la méthodologie du document de référence de la FAO coïncide avec une appréciation plus positive des chiffres publiés. Ces modifications rendent difficile la construction d'une vision assurée et précise sur l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde depuis les crises alimentaires de 2007-2008. Mais dans tous les cas, il semble que l'on soit encore loin de l'objectif que la communauté internationale se fixe depuis plus de 40 ans de réduire par deux la faim dans le monde.

- 1 Toutes les publications SOFI sont consultables sur le lien suivant : <http://www.fao.org/hunger/en/>
- 2 Évaluer la faim : que nous disent les chiffres révisés sur la sous-alimentation de la FAO ? – Peter Svedberg, 6 mai 2013 – Passerelles volume 14 n°2
- 3 Ibid.
- 4 Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) est la plateforme internationale et intergouvernementale dédiée à la sécurité alimentaire et à la nutrition. Voir la partie II.A de ce rapport sur la réforme de la gouvernance, ainsi que le site du CSA : <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/about-cfs/fr/>
- 5 Voir ici le document méthodologique de la FAO : [http://www.fao.org/fileadmin/templates/less/documents/a/cas23/Presentations/AFCAS\\_9c\\_Revision\\_of\\_the\\_Methodology\\_of\\_the\\_Prevalence\\_of\\_Undernourishment.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/less/documents/a/cas23/Presentations/AFCAS_9c_Revision_of_the_Methodology_of_the_Prevalence_of_Undernourishment.pdf)
- 6 Framing Hunger – A response to The State of Food Insecurity in the World 2012 – juin 2013 – <https://www.iatp.org/documents/framing-hunger-a-response-to-the-state-of-food-insecurity-in-the-world-2012>
- 7 Qui sont ceux qui ont faim? Programme Alimentaire Mondial – <http://fr.wfp.org/faim/qui-sont-ceux-qui-ont-faim>
- 8 Voir la publication SOFI 2012 : <http://www.fao.org/docrep/016/i3027e/i3027e.pdf>
- 9 Pour rappel, on considère en France l'apport calorique moyen journalier nécessaire à 2100 Kcal/personne
- 10 Health Effects of Overweight and Obesity in 195 Countries over 25 Years - New England Journal of Medicine – <http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMoa1614362#t=article>
- 11 Nutrition and Food System, Rapport du HLPE, octobre 2017 – <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/news-archive/detail/fr/c/1039635/>
- 12 UN stands firm in face of hunger stats accusation – <http://www.scidev.net/global/food-security/news/un-fao-hunger-stats-accusation.html>
- 13 How good is the new hunger data? – 11 octobre 2012 - Irinnews – <http://www.irinnews.org/report/96511/food-how-good-new-hunger-data>
- 14 Lappé, F., Clapp, J., Anderson, M., Broad, R., Messer, E., Pogge, T., & Wise, T. (2013). How We Count Hunger Matters. *Ethics & International Affairs*, 27(3), 251-259. doi:10.1017/S0892679413000191
- 15 Rapport SOFI 2009
- 16 Rapport SOFI 2012







# QUELLES RÉPONSES DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE POUR QUELS IMPACTS ?

Les épisodes de crises alimentaires et de pics de prix qui se sont succédé entre 2007 et 2011 résultent d'une multitude de facteurs. Dans une volonté d'apporter une réponse structurelle à ces situations, la communauté internationale a concentré son action sur trois domaines principaux :

la réforme de la gouvernance de la sécurité alimentaire,  
la lutte contre la volatilité des prix,  
et le réinvestissement dans l'agriculture.





## A ■ Réformer la gouvernance mondiale pour la sécurité alimentaire

Alors que de nombreux pays étaient touchés par des manifestations dénonçant les crises alimentaires en cours en 2007-2008, plusieurs acteurs et en particulier des États ont pointé du doigt l'inefficacité de la gouvernance mondiale en la matière. En particulier la FAO et le Comité sur la sécurité alimentaire mondiale qui ont été ciblés pour leur lourdeur financière et administrative, un manque de prévision des situations de tension ainsi qu'une incapacité à mobiliser dans l'urgence et à moyen terme afin d'apporter des réponses politiques et financières efficaces. Alors que l'envie était forte pour plusieurs chefs d'État de créer un nouvel espace de gouvernance (comme la mise en place d'un Partenariat Mondial pour l'Agriculture et l'Alimentation, poussé par Nicolas Sarkozy alors président de la République, en juin 2008 à la FAO<sup>1</sup>), la réforme du CSA a finalement été privilégiée.



# UN RENFORCEMENT DES RÔLES DU CSA





## LA RÉFORME DU COMITÉ SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE

Le CSA a été créé en 1974 en tant que comité intergouvernemental, hébergé par la FAO, avec l'objectif d'assurer le suivi de la mise en œuvre des engagements pris lors de la première Conférence mondiale de l'alimentation en 1974, et plus tard, ceux pris lors du Sommet mondial de l'alimentation en 1996. Mais la réforme de 2009 en a considérablement renforcé le rôle, modifié sa composition et en a fait la principale plate-forme inclusive, intergouvernementale et internationale émettant des recommandations politiques consacrée à la sécurité alimentaire et la nutrition. Ceci dans le but de favoriser la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate pour tous. Le CSA réformé doit pour ce faire assurer un dialogue entre les différents acteurs, produire des directives et des cadres d'action non contraignants, et émettre des recommandations pouvant servir de base dans la définition des politiques, projets, etc... des différentes parties prenantes.

Mais c'est surtout l'intégration de nouveaux acteurs qui va marquer cette réforme et en faire un espace unique dans la gouvernance onusienne.

- Une ouverture à de nouveaux participants : au-delà des 130 membres du Comité qui sont des États membres des Nations Unies et qui ont le droit exclusif de vote et de prise de décision, le CSA reconnaît suite à la réforme le statut de participants à la société civile, au secteur privé, aux fondations et aux autres organisations internationales. S'ils n'ont pas le droit de vote, leur rôle est tout de même largement accru par rapport à d'autres espaces onusiens. Les participants peuvent intervenir en séance plénière et dans les groupes de travail, contribuer à la préparation des documents soumis à la négociation et aux ordres du jour des réunions, soumettre et présenter des documents et des propositions, et contribuer de manière régulière aux activités intersessions du Comité. Ce rôle donné aux acteurs de la société civile et aux entreprises a renforcé leur participation, et des mécanismes spécifiques de travail et de représentation ont été mis en place (le mécanisme de la société civile – MSC, et le mécanisme du Secteur Privé – MSP)<sup>2</sup>.
- L'intégration de l'expertise scientifique : la mise en place du Panel d'experts de haut niveau (HLPE - *High Level Panel of Experts*) est également un élément important de la réforme. Ce « GIEC » de la sécurité alimentaire doit venir nourrir, via la production de rapports, les discussions politiques et recommandations qui seront in fine adoptées. Les rapports du HLPE sont élaborés à la demande du CSA et leurs conclusions et recommandations servent de base aux débats. Le HLPE a depuis la réforme produit 11 rapports<sup>3</sup>, mais son rythme de travail a été réduit ces dernières années, puisqu'il ne produit plus deux mais un rapport annuel.



## UN ÉCLATEMENT DE LA GOUVERNANCE SUR LES ENJEUX DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Bien que depuis sa réforme le CSA ait été présenté comme l'espace de gouvernance principal sur les enjeux de sécurité alimentaire, force est de constater qu'il est aujourd'hui directement concurrencé par d'autres. Le Centre d'étude et prospective (CEP) du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation évoque ainsi dans l'étude Mond'Alim 2030 « *un multilatéralisme en crise et une gouvernance de plus en plus hybride et fragmentée* ». Et il est clair qu'aujourd'hui les espaces se sont démultipliés :

- Les crises de 2007-2008 ont relancé les clubs de pays tels que le G8 et le G20 qui ont mis la sécurité alimentaire à leur agenda et en particulier la lutte contre la volatilité agricole, et l'investissement responsable pour la sécurité alimentaire ;
- Des partenariats et initiatives thématiques traitant de certains sujets en lien avec la sécurité alimentaire se sont mis en place comme le partenariat sur les sols, le partenariat sur l'élevage... Rien que sur les enjeux de l'élevage, le CEP recense 4 initiatives différentes mises en place pour l'année 2012, alors même que la dernière datait de 1976 ;
- Des initiatives reposant sur une diversité d'acteurs (États, entités régionales, secteur privé, recherche, société civile) ont été lancées comme la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition, Grow Africa, ou l'Alliance globale pour l'agriculture intelligente face au climat ;
- Le secteur privé a également mis en place des espaces de discussion et de réflexions dédiés aux enjeux agricoles et alimentaires au sein de différentes coalitions (*World Business Council for Sustainable Development – WBCSD*, ou le Forum Économique Mondial).

Cette multiplication des espaces traitant de près ou de loin des enjeux de sécurité alimentaire pose la question de la lisibilité des décisions et des risques d'incohérence. Des espaces se retrouvent notamment à traiter de thèmes identiques dans le même temps. Ainsi, en 2011, et alors que cela était prévu depuis 2009, le CSA a travaillé sur la question de la volatilité des prix. Mais le G20 a décidé également de s'emparer de la thématique et de la mettre à l'ordre du jour de son premier G20 agricole la même année. Les deux discussions se sont ainsi menées en parallèle et se sont fortement influencées alors que portées dans des cadres différents. Difficile également dans ce contexte de comprendre l'articulation des espaces. Par exemple, bien que le CSA ait traité de « sécurité alimentaire et changement climatique » en 2012, les États réunis dans le cadre de la Convention des Nations Unies pour le changement climatique (CNUCC) discutent depuis 2014 d'un programme de travail dédié aux questions agricoles, mais ne reprennent pas dans ce cadre les travaux du CSA.

## UN CSA RÉFORMÉ À LA CROISÉE DES CHEMINS

Au-delà de cette « concurrence » entre les espaces, induite par la fragmentation de la gouvernance, le CSA connaît aussi des enjeux internes. Les aspects innovants introduits dans la réforme du CSA a amené différents acteurs à étudier cet espace. Un certain nombre d'analyses sur le fonctionnement du CSA produites récemment soulignent que le comité est aujourd'hui challengé à plusieurs niveaux<sup>4</sup>.

La plupart des études relatives à la réforme du Comité mettent en avant son inclusivité avec notamment la mise en place des mécanismes de la société civile, du secteur privé ou du HLPE qui assurent la participation effective dans les débats de l'ensemble des parties prenantes impliquées sur les questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle. En particulier, ces mécanismes ont mis en place une structuration et des outils de communication et de participation innovants. Cette culture de dialogue et d'inclusivité du CSA commence à se diffuser dans les autres institutions, en particulier la FAO, et influe sur ses méthodes de travail. Enfin, au-delà du fonctionnement et de la participation, il est à noter la prise en compte dans les premières années suivant la réforme d'enjeux cruciaux et controversés comme les accaparements de terre ou les agrocarburants parfois en pleine polémique sur ces sujets. Cela a permis au CSA de traiter des sujets au cœur de l'actualité et touchant directement les problématiques de l'insécurité alimentaire.

Pour autant, cela semble moins vrai ces dernières années. Des problématiques centrales semblent ainsi désormais évacués des discussions. L'attention politique portée à cet espace lors de sa réforme, avec la participation de nombreux chefs d'État qui l'avaient auparavant délaissé ainsi que l'arrivée de nouveaux acteurs, avait permis de créer une réelle dynamique. Les ressorts des crises alimentaires de 2007-2008 ayant par ailleurs été reconnus et dénoncés, l'agenda des négociations a tout de suite intégré les questions politiques et épineuses alors identifiées. Mais force est de constater plus récemment que, comme le souligne l'étude de l'IDDRI<sup>5</sup>, certaines parties prenantes empêchent la mise à l'agenda d'enjeux déterminants et d'actualité pour la sécurité alimentaire comme la question du commerce, des semences ou de la concentration du modèle agricole. L'évacuation de ces problématiques ne permet pas au CSA de jouer pleinement son rôle de dialogue entre les parties prenantes. Par ailleurs, il semble important de pouvoir assurer une participation régulière et transparente de l'ensemble des parties prenantes. L'IDDRI note à ce sujet une anonymisation croissante des contributions en ligne aux rapports du HLPE et aux négociations du CSA.

Mais surtout, l'un des enjeux majeurs auquel est confronté le CSA, 8 ans après sa réforme, concerne le suivi, la mise en œuvre et in fine l'impact de ses décisions dans les pays. Les recommandations élaborées dans le cadre du comité ne sont pas contraignantes et leur application repose sur leur intégration dans les législations nationales. Difficile pourtant aujourd'hui d'en mesurer le degré d'application. Le suivi des décisions via la mise en place d'un mécanisme « innovant » fait partie des 6 rôles du CSA réformé, mais à ce jour rien de tel n'a encore été mis en place. L'ambition a été revue à la baisse et on discute aujourd'hui d'un cadre de référence pour la mise en commun des expériences et des bonnes pratiques par l'organisation de manifestations nationales, régionales et mondiales. Un premier exercice a été effectué en 2016<sup>6</sup> sur les directives volontaires pour la gouvernance foncière adoptées en 2012. Au-delà des questions que pose l'organisation de cet exercice, les différentes parties prenantes n'ayant pas adopté de méthodologie commune, il a montré la difficulté de mesurer l'intégration des décisions du CSA alors même qu'il s'agit de l'un des textes le plus emblématique adopté par le Comité. Il est à craindre que sur les autres sujets, l'appropriation des décisions aux niveaux régional et national soit encore plus difficile à mesurer principalement par méconnaissance du CSA et de ses décisions par les acteurs présents dans ces espaces. Le comité est ainsi également confronté à un enjeu de communication autour de son rôle et des recommandations élaborées.

Le comité sur la sécurité alimentaire mondiale se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins. Concurrencé par la montée en puissance d'autres espaces traitant des enjeux de sécurité alimentaire, l'ensemble des parties prenantes doit réaffirmer que le Comité reste la principale plate-forme intergouvernementale et internationale émettant des recommandations politiques consacrées à la sécurité alimentaire et la nutrition. La mise en œuvre de l'ensemble des dispositions de la réforme doit également être assurée afin que le CSA puisse jouer pleinement son rôle. En ce sens, la mise en place d'un mécanisme de suivi doit être une priorité. Le CSA et ses membres doivent démontrer une réelle volonté d'assurer que les discussions et décisions prises annuellement à Rome soient suivies d'effet dans les pays. Au risque sinon d'en questionner l'efficacité et que ré-émergent les questionnements ayant précédé sa réforme.



- 1 Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, président de la République, sur les actions en faveur de la sécurité alimentaire dans le monde, notamment par un partenariat mondial pour l'alimentation et l'agriculture, à Rome le 3 juin 2008 (2008-06-03). – <http://discours.vie-publique.fr/texte/087001775.html>
- 2 Voir les sites internet de ces deux mécanismes :  
Mécanisme de la société civile : <http://www.csm4cfs.org/>  
Mécanisme du secteur privé : <http://www.agrifood.net/private-sector-mechanism>
- 3 L'ensemble des rapports du HLPE sont consultables sur la section dédiée du site du CSA : <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/rapports/fr/>
- 4 Voir notamment : IDDRI - The Committee on World Food Security reform: impacts on global governance of food security - *Working paper*-Kate Eklind, Ingrid Finess Evensmo, Ioana Georgescu, Victoire Hubert, Jimmy Le, Tehminah Malik (Sciences PoParis), Sébastien Treyer, Matthieu Brun (IDDRI); Évaluation du Mécanisme de la société civile, 2016, <http://www.csm4cfs.org/>; Échos de Rome, <http://www.coordinationsud.org/documentation-publications/nos-publications/les-echos-de-rome/>
- 5 IDDRI - The Committee on World Food Security reform: impacts on global governance of food security - *Working paper*-Kate Eklind, Ingrid Finess Evensmo, Ioana Georgescu, Victoire Hubert, Jimmy Le, Tehminah Malik (Sciences PoParis), Sébastien Treyer, Matthieu Brun
- 6 Expériences et bonnes pratiques concernant l'utilisation et l'application des directives Volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale – Synthèse et principaux éléments, session 43 du CSA, <http://www.fao.org/3/a-mr218f.pdf>



## B<sup>a</sup> Lutter contre la volatilité des prix agricoles et alimentaires

### DES PRIX ÉLEVÉS ET VOLATILS

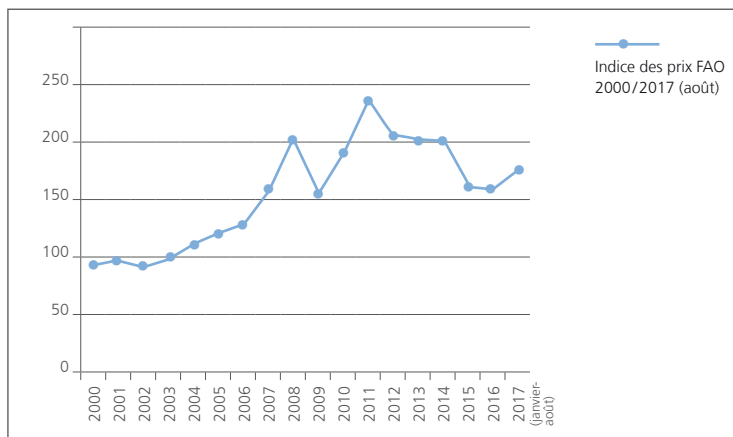
Après plusieurs décennies de baisse tendancielle des prix agricoles, nourries par la surproduction et les pratiques de dumping des pays du Nord, les crises alimentaires du début du XXI<sup>e</sup> siècle ont mis en lumière un nouveau problème : celui de la hausse rapide et erratique des prix agricoles et alimentaires. Il y a dix ans, cela s'est traduit par les « émeutes de la faim » qui ont secoué plus de 30 pays (Égypte, Maroc, Indonésie, Philippines, Haïti, Nigeria, Cameroun, Côte d'Ivoire, Mozambique, Mauritanie, Sénégal, Burkina Faso...). Alors que l'indice des prix de la FAO<sup>1</sup> avait déjà connu une hausse entre les années 2000 et 2005, il a connu une augmentation de 60 % entre 2006 et 2008. Il a alors plus que doublé par rapport aux années 2000 (+121 %). Les plus fortes augmentations ont concerné les céréales (le prix du blé a quasiment été multiplié par deux entre février 2007 et février 2008 sur les marchés internationaux pendant que le riz atteignait des niveaux records, se traduisant par des hausses importantes sur les marchés nationaux : + 50 % en Côte d'Ivoire, 45 % au Sénégal et jusqu'à 300 % en Sierra Leone<sup>2</sup>).

Trois ans plus tard, portés par l'inquiétude de mauvaises récoltes dans de grands pays producteurs (une forte sécheresse ayant touché les États-Unis, la Russie et une partie de l'est de l'Europe), les prix sur les marchés internationaux ont accéléré leur hausse. Un nouveau pic historique des prix a ainsi été atteint en 2011, avec un indice FAO à 229,9 soit une hausse des prix de 80 % depuis 2006. En septembre 2012, les agences onusiennes dédiées à l'agriculture et l'alimentation (FAO, PAM et FIDA) ont à nouveau tiré la sonnette d'alarme, estimant que : « *La situation régnant sur les marchés alimentaires mondiaux (...) suscite la crainte de voir se reproduire la crise alimentaire de 2007-2008* ».



## UN PLAN D'ACTION POUR LUTTER CONTRE LA VOLATILITÉ DES PRIX

INDICE DES PRIX FAO 2000-2017



Source : <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/fr/>

Au-delà des pics des prix, l'évolution de l'indice des prix FAO montre une inexorable tendance à la hausse. Depuis 2000, il a augmenté de 229 %, et depuis 10 ans il n'est jamais retombé en dessous de la barre indiciaire de 160 franchie en 2007.

D'après un rapport du Panel d'Expert de Haut niveau du Comité sur la sécurité alimentaire mondiale, les prix fluctuent dans les années 2010 deux fois plus que dans les années 1990-2005. Un constat repris par le Directeur général de la FAO, José Graziano Da Silva qui alertait en 2012 : « *Toutes les projections de la FAO aboutissent à la conclusion que les prix agricoles vont rester élevés et connaître une grande volatilité dans les dix années à venir.* »<sup>3</sup>

Face à ce constat, la communauté internationale a donc décidé de s'emparer de la question de la volatilité des prix et de la régulation des marchés agricoles.

Les États membres du G20 ont commandité à plusieurs agences dont l'OCDE, la FAO, le PAM, le FIDA, le FMI, la CNUCED et la Banque mondiale un rapport sur la volatilité des prix agricoles<sup>4</sup> publié en 2011. Parmi les principales recommandations de ces agences et organisations, la première porte sur la nécessité absolue d'avoir des informations plus fiables sur l'état de la production, la consommation et les stocks des produits agricoles. Ces organisations insistent également sur la nécessité de remettre en place des stocks notamment en Afrique. L'OCDE soulignait ainsi la faiblesse des stocks en particulier sur les céréales et les oléagineux qui amplifiait la hausse des prix<sup>5</sup>. Enfin un fort accent est mis sur la lutte contre le gaspillage agricole et alimentaire. En revanche, le rapport ne tranche pas sur le rôle de la spéculation financière, ni sur la remise en question des différentes politiques d'incorporation et de soutien aux agrocarburants, bien qu'il en souligne le rôle dans les crises récentes et insiste sur la nécessité de poursuivre les recherches sur ces éléments.

Suite à ce rapport, les États membres du G20 ont décidé d'inclure dans leurs priorités la question de la volatilité des prix agricoles. Cela s'est traduit par la mise en place, pour la première fois à l'occasion de la présidence française en 2011, d'un « G20 agricole » réunissant les ministres des différents pays. Résultat d'un an de réunions et d'échanges, un plan d'action a été développé et validé par les chefs d'États. Parmi les dispositions centrales de ce plan d'action, on trouve : un système d'échange d'informations afin d'accroître la transparence des marchés (AMIS – *Agriculture Market Information System*) ; en lien avec ce mécanisme, la mise en place d'un Forum de réponse rapide (RRF – *Rapid Response Forum*) afin de coordonner les décisions politiques face à de futurs pics des prix sur les marchés ; et le développement de stocks d'urgence dans des zones déficitaires comme en Afrique subsaharienne.

Ces mesures ont constitué pour les organisations de la société civile un premier pas vers la nécessité de réguler les marchés ; pour autant, elles ont regretté que ne soient considérés que les stocks d'urgence, destinés aux périodes de pics de prix ; alors même que des stocks de régulation auraient eu un impact plus important pour limiter la volatilité des prix à moyen terme en permettant de stocker lors d'importantes récoltes ce qui peut contribuer à une baisse des prix sur les marchés, ou à l'inverse de remettre ces réserves sur le marché lors de mauvaises récoltes. Car le problème ne réside pas seulement dans les hausses de prix, mais dans leur variabilité et leur amplitude qui



## UNE VOLONTÉ FRANÇAISE D'ALLER PLUS LOIN NON SUIVIE D'EFFETS

contraignent les producteurs, ne leur permettant pas de prévoir les évolutions des marchés et donc de leurs revenus.

Au-delà des éléments absents, la mise en œuvre de ce plan d'action connaît depuis quelques difficultés. Tout d'abord, le mécanisme dédié à l'échange d'informations afin d'accroître la transparence des marchés agricoles (AMIS) même s'il constitue un premier pas en la matière, reste limité. En effet, les données recensées ne concernent que les États membres du G20 et 7 autres États, en grande majorité des producteurs importants de denrées agricoles laissant de côté les pays fortement dépendant des importations et les plus impactés en cas de hausse des prix. Les entreprises ne sont pas non plus associées au mécanisme. Seule une infime partie des informations se retrouve donc aujourd'hui partagée, car les agro-industriels, principaux détenteurs de matières premières agricoles, ne sont pas soumis à cette transparence, les informations publiées ne se faisant qu'au niveau des États. Mais la plus grande déception réside dans l'incapacité des membres à solliciter le Forum de réponse rapide. Alors qu'en 2012, les prix des matières premières agricoles à l'international restaient à un de leur plus haut niveau depuis plusieurs mois, le forum n'a pas été convoqué... par peur de la réaction des marchés et d'activités spéculatives supplémentaires face aux craintes des États dans cette situation ! La FAO et la France avait pourtant clairement notifié leur souhait de solliciter une réunion d'urgence <sup>6</sup>. Cela souligne également le caractère incomplet des outils mis en œuvre par le G20, car sans mesures de régulation des marchés et de leurs acteurs, de mise en place de limites de positions et de renforcement des autorités de contrôle, permettant d'empêcher ce type de réaction, le Forum pourrait générer plus de spéculation.

Dans la suite des difficultés rencontrées tant au niveau international qu'au niveau européen en 2012, la France, par la voix de Stéphane Le Foll alors ministre de l'Agriculture, a décidé d'aller plus loin dans la lutte contre la volatilité des prix et la régulation des marchés internationaux.

La France a ainsi adopté un plan d'action sur la hausse des prix des céréales qui, tout en réaffirmant les engagements du G20 de 2011, allait plus loin dans les mesures à mettre en œuvre. Le plan appelait ainsi explicitement à une pause du développement des agrocarburants concurrents des usages alimentaires. Pour autant, l'imbroglie qui a suivi a nui à la lisibilité de la position française.

Le plan d'action français appelait également à un renforcement de l'encadrement des marchés financiers notamment au niveau européen, en prenant mieux en compte les spécificités des matières premières agricoles. Dès le G20 de 2011, la France s'était positionnée en faveur d'une plus forte régulation de ces marchés financiers, et avait alors rencontré de fortes résistances au niveau international. Cela n'avait pas permis d'aboutir à des mesures assurant une régulation plus forte et plus efficace des marchés. La mise en place de limites de positions sur les marchés dérivés de matières premières agricoles a depuis été adoptée dans le cadre de la réforme bancaire française de 2013 <sup>7</sup>. Mais cette mesure reste limitée et incomplète. Limitée car compte tenu de l'internationalisation des marchés et des échanges agricoles, la régulation stricte des marchés de matières premières doit se faire au niveau européen et international, notamment parce que les principales places d'échange ne se situent pas en France. Cette mesure n'aurait par exemple pas permis d'empêcher l'achat en 2010 par le fonds spéculatif Armajaro de plus de 240 000 tonnes de cacao sur le marché de New York, soit 15 % des stocks mondiaux <sup>8</sup>. Enfin la mesure est incomplète, car elle ne permet ni d'assurer plus de transparence, ni de renforcer les autorités de régulations tant au niveau européen qu'international, ou encore de fermer des fonds d'investissement spéculatifs.



## AGROCARBURANTS : UNE RESPONSABILITÉ RECONNUE... MAIS INSUFFISAMMENT SUIVIE D'EFFET

L'impact du boom des cultures destinées à la production d'agrocarburants de première génération a été pointé du doigt à plusieurs reprises depuis la crise alimentaire de 2007-2008. En effet cette production détourne des marchés alimentaires des productions agricoles (notamment le maïs, l'huile de palme, ou encore les productions sucrières -canne à sucre, betterave). Alors que de nombreux pays adoptaient des politiques d'appui à ces cultures, depuis le début des années 2000, le rapport inter agence commandité par le G20 en 2011<sup>9</sup> a souligné leur rôle dans les épisodes de volatilité des prix. Le rapport indique ainsi qu'« *au cours de la période 2007-2009, les biocarburants représentaient une part importante de l'utilisation mondiale de plusieurs cultures - 20% pour la canne à sucre, 9% pour l'huile végétale et les céréales secondaires et 4% pour la betterave à sucre. Les projections englobent un large éventail d'effets possibles, mais tous suggèrent que la production de biocarburants exercera une pression à la hausse considérable sur les prix à l'avenir. Par exemple, selon une étude, les prix internationaux du blé, des céréales secondaires, des oléagineux et de l'huile végétale pourraient être augmentés respectivement de 8%, 13%, 7% et 35%.* ».

La France également a appelé à considérer l'impact des agrocarburants concurrents de l'usage alimentaire en 2013 : Stéphane le Foll appelant à une pause dans leur incorporation dans les carburants traditionnels, tant au niveau européen qu'international. Une des difficultés a résidé dans le chiffrage de la pause, quand l'incorporation moyenne était de 5% en Europe, et de 7,5% en France. Fixer la pause à 7,5% revenait *in fine* à appeler à une hausse du taux d'incorporation en Europe. Et rester sur la moyenne européenne assurait dans tous les cas un statu quo de politique qui en l'état posait déjà des tensions accrues sur les marchés. Il a alors été décidé de ne pas choisir. La décision sur une révision du taux d'incorporation des agrocarburants notamment de première génération a donc été renvoyée à la révision du Paquet Energie Climat par l'Union européenne, dont les discussions ont commencé en 2017. Ainsi, les projets d'investissements dans le secteur n'ont pas été remis en cause alors que certains, massifs, vont accentuer la pression sur les marchés. C'est le cas du projet de l'entreprise Total qui prévoit d'ouvrir en 2018 la plus grande bio-raffinerie d'Europe dans le sud de la France et dont l'approvisionnement à l'ouverture reposera à 60% sur de l'huile de palme importée<sup>10</sup>. Autant de terres cultivées pour les réservoirs de nos voitures et non pas pour nourrir la planète.

Mais surtout, toute mesure visant à la lutte contre la volatilité des prix agricoles et la régulation des marchés, qu'elle soit prise au niveau français ou international, restera inefficace si ne sont pas considérées les politiques commerciales. En effet, celles-ci favorisent aujourd'hui la mise en place de zones de libre-échange et vont venir déstabiliser des pays fortement touchés par l'insécurité alimentaire. C'est le cas en particulier des Accords de Partenariat économique négociés entre les pays ACP et l'Union européenne, qui vont mettre en concurrence agriculteurs africains et européens en supprimant les protections douanières<sup>11</sup>.

Toute action au niveau des prix restera également inopérante si la concentration accrue des acteurs du secteur agricole n'est pas prise en compte. L'ONG ETC group a publié en 2013 une étude sur la base des données de 2011 mesurant la part des 10 premières entreprises mondiales à différents échelons de la chaîne alimentaire. La concentration au niveau des fournisseurs d'intrants, mais surtout des négociants de céréales, est frappante puisque la part des dix premières entreprises est de 75 à 95 % du marché, entraînant de fait un pouvoir renforcé de ces entreprises. Et les fusions récemment annoncées comme celle entre Monsanto et Bayer vont venir encore renforcer cet état de fait.

Même si les épisodes de volatilité des prix sont plus contenus ces dernières années, ils restent majoritairement bien au-dessus des prix précédant les crises alimentaires de 2007-2008, et la tendance ne va pas s'essouffler, au contraire. Les impacts des dérèglements climatiques comme les sécheresses ou inondations laissent craindre de futures hausses de prix. Les quelques dispositions prises depuis 2011 resteront insuffisantes si elles ne sont pas renforcées et accompagnées de mesures relatives à la protection des marchés.

- <sup>1</sup> L'indice FAO des prix des produits alimentaires mesure la variation mensuelle des cours internationaux d'un panier de denrées alimentaires. Il est établi à partir de la moyenne des indices de prix de cinq catégories de produits, pondérés en fonction de la part moyenne à l'exportation de chacune des catégories. Pour plus d'informations : <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/fr/>
- <sup>2</sup> Données recensées par le CCFD sur la base des données issues des organisations internationales et de ses partenaires dans les pays touchés par les crises alimentaires. Ces éléments sont compilés dans le document « état des lieux de la hausse des prix – Recensement des actions des partenaires du CCFD-Terre Solidaire »
- <sup>3</sup> « Les prix agricoles vont rester élevés et volatils », interview de José Graziano Da Silva, août 2012, Le Monde – [http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/08/27/les-prix-agricoles-vont-rester-eleves-et-volatils\\_1751767\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/08/27/les-prix-agricoles-vont-rester-eleves-et-volatils_1751767_3244.html)
- <sup>4</sup> Rapport de l'OCDE, la FAO, le PAM, le FIDA, le FMI, la CNUCED et la Banque mondiale – Price volatility in Food and Agricultural Markets : policy responses – juin 2011 – [http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/Volatility/Interagency\\_Report\\_to\\_the\\_G20\\_on\\_Food\\_Price\\_Volatility.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/Volatility/Interagency_Report_to_the_G20_on_Food_Price_Volatility.pdf)
- <sup>5</sup> La hausse des prix alimentaires, causes et conséquences – OCDE – <http://www.oecd.org/fr/echanges/echanges-agricoles/40926060.pdf>
- <sup>6</sup> Voir notamment l'interview du Délégué général de la FAO, José Graziano Da Silva - août 2012 – [http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/08/27/les-prix-agricoles-vont-rester-eleves-et-volatils\\_1751767\\_3244.html#DzkMeGfpBQS4Fxtl.99](http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/08/27/les-prix-agricoles-vont-rester-eleves-et-volatils_1751767_3244.html#DzkMeGfpBQS4Fxtl.99)
- <sup>7</sup> Banques : la faim leur profite bien, Oxfam France – <https://www.oxfamfrance.org/tags/banques-faim-leur-profite-bien>
- <sup>8</sup> Quand le fonds d'investissement Armajaro se gave de chocolat, juillet 2010, France 24 – <http://www.france24.com/fr/20100721-armajaro-cacao-hedge-fund-opa-stock-chocolat-matiere-premiere-bourse>
- <sup>9</sup> Rapport de l'OCDE, la FAO, le PAM, le FIDA, le FMI, la CNUCED et la Banque mondiale – Price volatility in Food and Agricultural Markets : policy responses – juin 2011 – [http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/Volatility/Interagency\\_Report\\_to\\_the\\_G20\\_on\\_Food\\_Price\\_Volatility.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/Volatility/Interagency_Report_to_the_G20_on_Food_Price_Volatility.pdf)
- <sup>10</sup> Courrier des Amis de la Terre, CCFD-Terre Solidaire, Oxfam, RAC à la ministre de l'Environnement, Ségolène Royal – février 2017 – <http://www.amisdelaterre.org/Des-orang-outans-interpellent-Royal-sur-le-projet-de-Total-d-utiliser-l-huile>
- <sup>11</sup> Voir notamment le rapport de la C2A : Accords de partenariat économique : quels enjeux pour l'Afrique ? – 2014 6 – <https://www.coordination-sud.org/document-ressource/accords-de-partenariat-economique-et-agriculture-quels-enjeux-pour-lafrique/>







## C ■ Remobiliser des financements pour l'agriculture et la sécurité alimentaire dans les pays du Sud

À partir des années 1980 a été observé<sup>1</sup> un fléchissement important des investissements publics dans l'agriculture. Ainsi la part des dépenses dédiées à l'agriculture dans le budget national des États a baissé de manière globale entre les années 1980 et 2000 (exception faite de l'Europe et de l'Asie centrale où la part est passée en moyenne de 7 % en 1980 à 4 % en 2007 ; en Afrique, ces dépenses ont diminué de 12 à 4 % du budget national alors même que le secteur agricole représente 60 % de la population). Une tendance similaire a été observée concernant l'aide publique au développement. L'APD Agricole est ainsi passée de 20 % de l'APD globale dans les années 1980 à 4 % au milieu des années 2000 (soit de 15 milliards à 2.3 milliards d'euros)<sup>2</sup>. Au lendemain des crises alimentaires de 2007-2008, les États ont alors insisté sur la nécessité de réinvestir dans l'agriculture.

Au-delà du montant des investissements et dépenses, c'est également la qualité et l'impact de ces investissements qui ont été pointés du doigt à l'époque. En 2008, alors que la communauté internationale souhaitait s'attaquer à l'insécurité alimentaire croissante, une entreprise sud-coréenne faisait la une des médias, accusée de vouloir accaparer 1,3 million d'hectares de terres sur l'île de Madagascar<sup>3</sup> ; mettant en lumière un phénomène prenant de l'ampleur, celui des accaparements de terres au détriment des populations locales, en particulier sur le continent africain.

Face à cette situation, la communauté internationale prend des engagements sur la nécessité de renforcer le soutien à l'agriculture dans les pays du Sud et d'assurer que ces investissements soient responsables.

## DES INVESTISSEMENTS DANS L'AGRICULTURE ET LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DES PAYS DU SUD PLUS IMPORTANTS ?

En juillet 2009, le G8 a décidé de répondre aux crises alimentaires que connaissaient les pays du Sud. Il a, pour se faire, lancé un plan d'investissement massif. Les États s'étaient ainsi convenus de mobiliser 20 milliards de dollars sur trois ans pour appuyer le développement agricole en particulier en Afrique<sup>4</sup> au travers de l'Initiative de l'Aquila pour la Sécurité Alimentaire (AFSI). Ces investissements devaient permettre de compenser le retard pris dans la création d'infrastructures et le soutien à l'agriculture dans les pays en développement. Trois ans plus tard cependant, cet objectif de renforcement des investissements n'était pas atteint : environ un quart des financements promis n'avait pu être trouvé, et le monde était confronté à une nouvelle hausse des prix agricoles, laissant craindre que l'insécurité alimentaire dans les pays du Sud empire.

En mai 2012, les États membres du G8 décident alors de lancer une nouvelle initiative, la Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition (NASAN)<sup>5</sup>. Concentrée sur 10 pays africains, elle visait à sortir 50 millions de personnes de la pauvreté. Mais comme l'a souligné Olivier De Schutter, cette « *Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition, (...) visait essentiellement à mettre à contribution le secteur privé afin que celui-ci vienne compenser, par ses investissements, l'incapacité des gouvernements à tenir l'engagement budgétaire [de l'AFSI]* »<sup>6</sup>. En effet, la NASAN fait une importante place aux investissements du secteur privé qui représentent quasiment 50 % des engagements financiers. Loin d'avoir honoré leurs précédents engagements de 20 milliards, les États du G8 proposent alors une contribution de 5 milliards, quasi équivalente à l'engagement des quelque 200 entreprises impliquées dans la NASAN (4,3 milliards d'euros<sup>7</sup>). Les entreprises prévoyant les investissements les plus importants sont des multinationales, parmi lesquelles Monsanto, Cargill, Yara, Export Trading Group, Louis Dreyfus Commodities, Syngenta, Coca Cola, ... Une autre dimension de cette initiative aboutit à l'engagement des États africains à modifier leurs législations nationales, en particulier sur trois secteurs (foncier, semences, fiscalité) afin de mettre en place un « environnement favorable aux investissements ». Ce montage (investissements publics et privés, et changements de législation) est destiné selon les promoteurs la NASAN à « libérer le pouvoir du secteur privé »<sup>8</sup> dans l'agriculture en Afrique.

En quelques années, les États membres du G8 à eux seuls se sont donc engagés à dépenser 25 milliards d'euros afin d'appuyer le développement agricole et la sécurité alimentaire en Afrique.

## DES INVESTISSEMENTS PLUS RESPONSABLES DANS L'AGRICULTURE ?

Parallèlement, les États, instituts de recherche, organisations de la société civile, secteur privé et fondations réunis au sein du Comité sur la Sécurité Alimentaire Mondiale, travaillent à des directives et principes afin d'encadrer les pratiques des acteurs dans le domaine, pour garantir leur impact sur la sécurité alimentaire mondiale.

Alors que les organisations de la société civile accentuaient leurs mobilisations face à la multiplication des cas d'accaparements de terres, un rapport de la Banque mondiale est venu appuyer la dénonciation de ce fléau. En septembre 2010, les auteurs du rapport soulignaient que « *par rapport à une expansion moyenne annuelle des terres agricoles mondiales de moins de 4 millions d'hectares avant 2008, environ 56 millions d'hectares de transactions agricoles à grande échelle ont été annoncées avant la fin de 2009. Plus de 70 % de cette demande a été en Afrique* »<sup>9</sup>. Face à cette accélération, les membres du Comité sur la Sécurité Alimentaire Mondiale décident de travailler à des directives volontaires pour une gouvernance responsable du foncier, des pêches et des forêts<sup>10</sup>. Adoptées en mai 2012, ces directives fournissent un cadre que les États peuvent utiliser pour développer leurs politiques, législations, programmes ou activités en vue d'améliorer la gouvernance du foncier et des ressources naturelles et assurer la protection des droits des populations, en particulier des plus vulnérables. Elles comportent plusieurs avancées notamment relatives à la reconnaissance des droits coutumiers et collectifs, à la nécessaire consultation préalable et éclairée des populations. Elles donnent également des pistes pour limiter les achats massifs de terres, comme la soumission des demandes au Parlement national au-delà d'un certain seuil<sup>11</sup>.

Au sein du CSA, le débat sur les investissements dans l'agriculture a évolué à partir de 2012. En effet, au-delà des enjeux fonciers, les impacts des investissements dans ce secteur peuvent également nuire à la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations en polluant l'environnement, en affectant la santé des communautés locales, en détruisant des emplois, etc. Ainsi, après deux années de consultations et de négociations, des Principes d'Investissement Responsable dans l'Agriculture<sup>12</sup> ont été officiellement adoptés en 2014. Les organisations de la société civile<sup>13</sup> estiment que les États ont cette fois-ci manqué l'exercice dans le sens où les principes omettent de traiter des dimensions essentielles : mettre en place des règles assurant des relations commerciales transparentes, justes et équitables lorsque de grands acteurs privés contractualisent avec de petits producteurs est un sujet qui n'est, par exemple, pas mentionné. Les partenariats publics-privés ne sont également pas traités. La responsabilité fiscale des sociétés transnationales est absente, et la mise en place de mécanismes de recours pour les populations impactées ne sont pas prévus.



# LA FRANCE S'EST INSCRITE DANS CETTE DYNAMIQUE DE RENFORCEMENT DES INVESTISSEMENTS ET DES CADRES

Dès 2009, et en réponse aux crises alimentaires, la France s'est engagée à augmenter son soutien à l'agriculture et à la sécurité alimentaire dans les pays du Sud. Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 5 juin 2009 a réaffirmé que le secteur « agriculture et sécurité alimentaire » était l'une des cinq priorités sectorielles des années à venir. Cela s'est traduit par le doublement à partir de 2012 des crédits de l'Agence française de développement pour la mise en œuvre de son « cadre d'intervention sur la sécurité alimentaire », l'effort financier atteignant désormais 400 millions d'euros par an.

Très impliquée dans l'élaboration des textes du CSA, la France a également rapidement travaillé à l'intégration des cadres et principes développés. Le comité technique foncier et développement<sup>14</sup> a développé en 2014 sur la base des directives et principes du CSA, une grille d'analyse<sup>15</sup> *ex-ante* à destination des investisseurs publics et privés.

**Objectif** : évaluer en amont l'impact des investissements à empreinte foncière et, le cas échéant, réorienter voire annuler leur projet. Cet outil intègre notamment une liste de questions que doit se poser l'investisseur sur différentes dimensions (historicité foncière, consultation des populations, négociation du contrat, contexte socio-économique de l'investissement, ...) afin de s'assurer qu'il ne porte pas atteinte aux droits des populations. Certaines réponses peuvent constituer des « lignes rouges » pouvant amener à remettre en question l'investissement.

## QUELLE ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE CES CADRES... ?

Les travaux engagés par le CSA dès 2010 illustrent un consensus de la communauté internationale pour disposer de cadres régissant les investissements dans l'agriculture. Cela a cependant entraîné une démultiplication des textes, à différents niveaux ; l'Union africaine, la Banque africaine de développement et la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies ont développé des principes directeurs relatifs aux investissements fonciers à grande échelle en Afrique. L'OCDE et la FAO ont, eux, travaillé à un guide pour des filières agricoles responsables<sup>16</sup> sorti en 2016, quand le G8 a pour sa part développé son propre cadre analytique pour les investisseurs<sup>17</sup>. Selon un recensement effectué par l'ONG Grain, ce sont actuellement plus de 15 textes développés à différents niveaux et par différents types d'acteurs qui traitent des investissements responsables dans l'agriculture<sup>18</sup>. Si certains de ces textes ont le bénéfice d'apporter aux États des réponses concrètes en terme de politiques publiques à mettre en œuvre, leur multiplication est dommageable à une cohérence d'ensemble, et ils restent tous non contraignants, tant qu'ils ne sont pas traduits dans les législations nationales. Enfin, leur utilisation systématique par les entreprises concernées est loin d'être atteinte.

Par exemple, c'est le cas de la grille d'analyse *ex-ante* élaborée par le Comité technique foncier et développement dont l'utilisation, n'est aujourd'hui pas obligatoire dans les interventions des opérateurs du développement. Or, l'emploi de cette grille ne peut se limiter à des tests sur quelques projets. Il faut espérer que les révisions prochaines du Cadre d'intervention stratégique sécurité alimentaire (CIT CSA), prévu en 2018 du groupe Agence Française de Développement et du cadre RSO, permettent d'intégrer cette grille de manière systématique dans les pratiques de l'agence et de ses partenaires, pour l'ensemble des projets à empreinte foncière au-delà du seul secteur agricole (en particulier les projets d'infrastructure).

L'ensemble des textes élaborés au niveau international sont cités dans les déclarations de l'Union européenne, du G7 ou du G8, ou dans les cahiers des charges des initiatives publiques-privées comme la NASAN, mais ils restent aujourd'hui insuffisamment pris en compte par les acteurs privés. Ceux-ci les mentionnent, notamment dans leur politique de RSE, mais sans que les changements de pratiques qu'ils supposeraient ne soient mesurés et mesurables.

Enfin l'actualisation de ces textes doit également être considérée afin de répondre aux évolutions des pratiques des acteurs. Face à la dénonciation plus forte des accaparements de terres par les



## ...ET QUEL IMPACT SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ?

investisseurs privés, ceux-ci s'adaptent et ont de moins en moins recours à des montages de projets reposant sur l'achat ou la location de terres. Ils privilégient désormais la contractualisation avec les petits producteurs : pas d'« emprise » de la terre, le contrat porte sur la récolte. Le CCFD-Terre Solidaire a ainsi été alerté par ses partenaires sur cette problématique<sup>19</sup>. En Côte d'Ivoire, des contrats ont montré qu'il n'y avait pas d'égalité répartition du risque (notamment climatique) entre l'entreprise et les paysans, que des services facturés aux paysans n'étaient pas fournis, et qu'il existait une réelle dichotomie entre les droits et devoirs des paysans et ceux de l'entreprise. Ces situations peuvent entraîner des endettements massifs pour des populations dans des contextes fonciers et économiques insécurisés.

Une des dimensions particulières de la dynamique d'investissement dans l'agriculture depuis 2007 réside dans la place croissante que prend le secteur privé. Dès 2009, la CNUCED a noté une participation accrue des investisseurs étrangers et privés dans l'agriculture, estimant que les flux annuels d'investissement dans ce secteur ont triplé depuis 1990 pour atteindre 3 milliards de dollars<sup>20</sup>. Cette dynamique d'investissement impose certains modèles et productions agricoles, et la CNUCED note par exemple que les sociétés transnationales « *s'impliquent surtout dans la production de cultures marchandes. Elles sont peu présentes dans les cultures de bases pourtant indispensables pour nourrir la population des pays en développement* »<sup>21</sup>. On pense ainsi à la production de soja en Amérique latine/Cône Sud, exportée pour nourrir le bétail européen, l'huile de palme en Indonésie et Malaisie, dont une partie va venir remplir les réservoirs européens avec les agrocarburants (...). C'est une tendance qui a également été observée dans les initiatives de développement lancées au lendemain des crises alimentaires de 2007-2008 et 2011, comme la NASAN. Ainsi, selon une étude menée par l'Institut des Études sur le Développement<sup>22</sup> en 2013, sur les 100 premiers projets annoncés dans cette initiative, 50 % d'entre eux concernaient des productions non alimentaires ou des services à la production (crédit, vente d'intrants). Et selon une enquête publiée en 2014 par le *Guardian*, seulement 27 investissements sur les 211 recensés dans le cadre de cette initiative concernaient directement le secteur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La plupart de ces analyses restent partielles, car elles reposent sur ce que les acteurs du secteur privé ont « annoncé » dans le cadre de l'initiative, et les études d'impacts sur le terrain restent à ce jour limitées. Sous un chapeau sécurité alimentaire sont en fait intégrés une diversité d'investissements dans l'agriculture qui ne répondent pas forcément à la lutte contre l'insécurité alimentaire, voire peuvent nuire au droit à l'alimentation des populations locales. Et il est impossible aujourd'hui d'estimer la contribution de la NASAN, aucun mécanisme ni indicateur sécurité alimentaire n'ayant été intégrés à l'initiative afin d'en mesurer l'impact pour les populations en lien avec les objectifs de lutte contre la faim et la pauvreté. Ainsi l'objectif fixé aux États africains membres n'est pas, par exemple, une réduction de leur taux de malnutrition mais l'amélioration de leur positionnement dans le classement développé par la Banque mondiale concernant la facilité des affaires dans les pays.



# UNE ÉVOLUTION DE L'APPROCHE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT QUI DEMANDE À ÊTRE RETRANSCRITE DANS LES PRATIQUES

Les organisations de la société civile réunies au sein de la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination Sud ont lancé en 2016 des travaux destinés à faire une analyse<sup>23</sup> des activités de l'agence en matière de sécurité alimentaire sur la base du cadre d'intervention (CIS) 2013-2016 de l'AFD dans le domaine<sup>24</sup>.

Le lancement de ce cadre a marqué une évolution notable de l'agence, ne se concentrant plus sur le développement rural (tel que c'était le cas pour son cadre d'intervention sur 2010-2012) mais bien sur la sécurité alimentaire, et donc au-delà de l'enjeu de production, sur la prise en compte des questions d'accès, de qualité et de durabilité. Pour autant, au-delà des évolutions des éléments de discours, les conclusions de cette étude montrent que les interventions dans ce secteur incluent parfois pour l'AFD des projets qui sont loin de répondre à l'enjeu de la sécurité alimentaire. Comme le montre l'analyse des 20 plus gros projets déclarés dans le CIS et représentant au total 70 % des engagements sur la période, aucun d'entre eux ne cible explicitement et prioritairement la sécurité alimentaire. Des projets ne contribuant pas directement à la sécurité alimentaire et qui nécessiteraient une pondération lors de leur prise en compte, représentent tout de même plus d'un tiers des financements déclarés par l'agence. Sont ainsi comptabilisés des projets d'infrastructures routières en Côte d'Ivoire, ou aéroportuaires avec la construction d'un terminal frigorifique en Éthiopie.

Ce nouveau cadre d'intervention n'a pas permis une évolution voire une inflexion des pratiques de l'agence, la plupart des projets déclarés ayant été travaillés et validés avant l'adoption du CIS Sécurité alimentaire, et la rédaction de ce cadre n'ayant pas été accompagné de la mise en place d'outils, d'indicateurs et de procédures spécifiques à la sécurité alimentaire.

Face aux dénonciations des impacts négatifs de certains projets de développement, notamment celles reposant sur la participation du secteur privé, et au manque de transparence, les parlementaires ont commencé à s'emparer de la question. C'est le cas du Parlement européen qui, suite aux différentes alertes de la société civile européenne, a commandité un rapport d'évaluation de la NASAN et qui, sur cette base, a élaboré en mars 2016 une résolution qui est sans appel<sup>25</sup>. Elle conteste le discours sur les bénéfices « automatiques » des partenariats publics-privés avec des multinationales de l'agro-industrie. Elle déplore les réformes législatives que des multinationales poussent notamment pour renforcer les droits des semenciers aux dépens des droits des petits producteurs. Enfin, les parlementaires européens insistent sur le manque de transparence et demandent que les promesses d'investissements des acteurs privés dans la NASAN soient publiées, que les répercussions des activités des entreprises sur les droits de l'homme soient évaluées, et que des moyens de recours indépendants pour les communautés dépossédées de leurs terres soient mis en place.

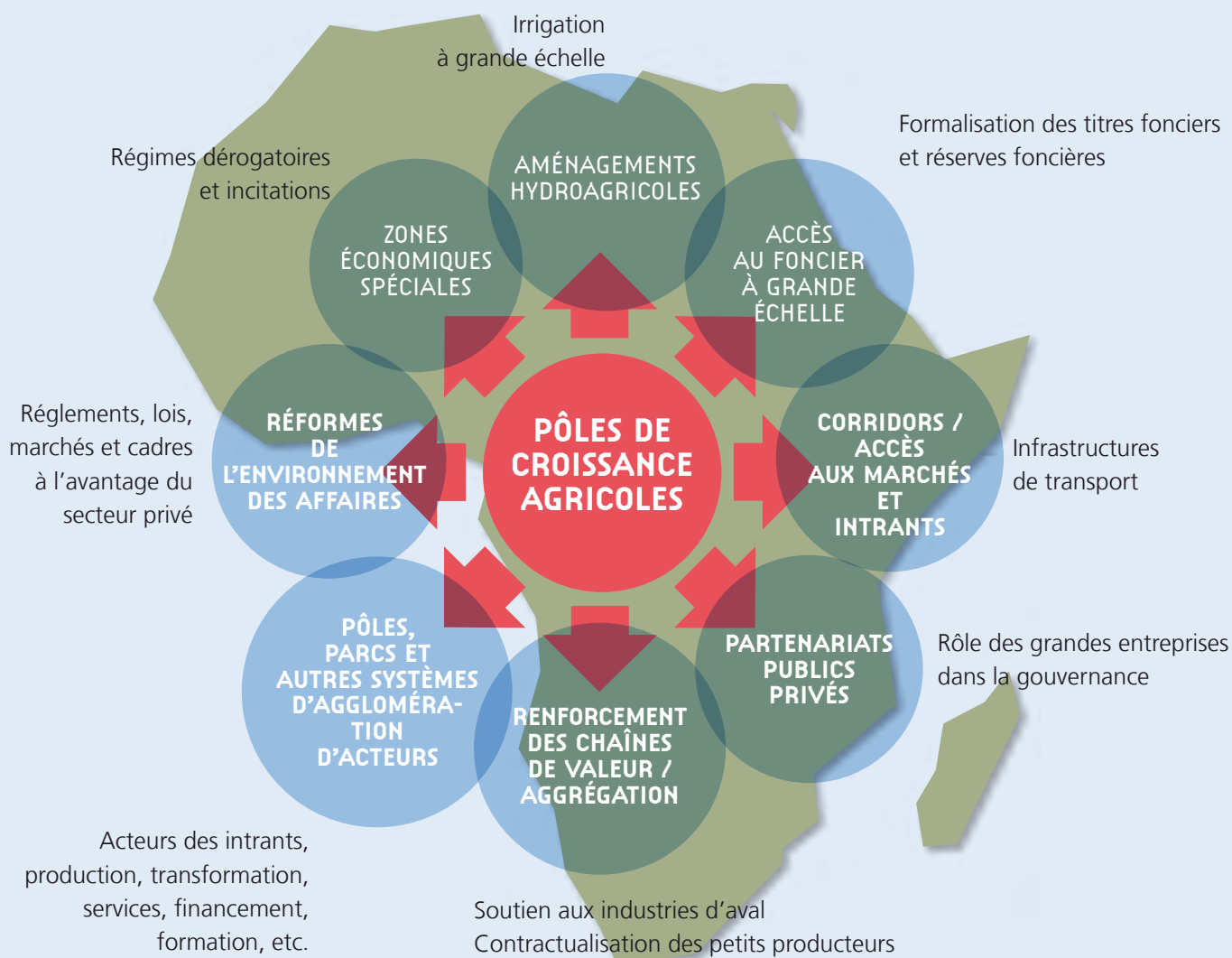
Un autre élément questionnant quant à ces investissements réside dans le fait qu'ils sont annoncés comme « additionnels » aux financements existants. Or, un rapport de 2015 de la Commission Indépendante pour l'Impact de l'Aide (ICAI), adressé au Parlement britannique, soulignait ainsi au sujet de la NASAN : « *Dans notre revue (limitée), nous n'avons trouvé aucune preuve d'additionnalité dans le travail de la Nouvelle Alliance. Les entreprises soumettent avant tout des plans d'investissement existants pour gagner la faveur des gouvernements, s'assurer un siège à la table des discussions sur les politiques, ou pour se faire de la bonne publicité.* »

Cet accès facilité aux décideurs politiques (lobbying) entraîne une concurrence déloyale entre les entreprises et les paysans locaux, qui se traduit par la mise en place de législations favorables aux investisseurs. Ainsi les « pôles de croissance agricoles », sur un territoire donné, assurent aux investisseurs privés l'accès à une combinaison de facilités : logistique avec la mise en place d'infrastructures telles les routes ou l'irrigation ; foncière par l'identification de terres qui leur seront allouées et l'obtention de baux d'exploitation facilitée; ou encore fiscale avec un arsenal de mesures les exonérant d'impôts et de taxes<sup>26</sup>. Dans le même temps, et comme le montre l'exemple du pôle de Bagré au Burkina Faso<sup>27</sup>, les paysans locaux et leurs familles sont déplacés sur des terres souvent de moins bonne qualité, ne bénéficiant pas d'infrastructures suffisantes, et sans

disposition fiscale ou réglementaire spécifique. Les trois-quarts des pays d'Afrique subsaharienne ont mis ou sont en passe de mettre en place des pôles de croissance agricoles, fortement soutenus par la Banque Africaine de Développement<sup>28</sup>, alors même que leur contribution à la sécurité alimentaire locale et nationale n'est toujours pas démontrée.

Les crises alimentaires de 2007-2008 ont permis de mettre les questions d'investissements et d'impacts au cœur des débats de la communauté internationale. Les annonces financières et les initiatives liées se sont multipliées, et en parallèle des cadres ont été développés. Mais cela s'est fait de manière déconnectée. Alors que les cadres auraient dû pouvoir influencer les investissements désormais promus, les initiatives ont été lancées sur la base de vieilles recettes déjà critiquées. Aussi, s'il est à noter une évolution, elle est dans le discours des promoteurs de ces alliances, mais pas dans leur pratique, ce qui laisse craindre un impact nul en matière de sécurité alimentaire pour les populations locales.

# LES PÔLES DE CROISSANCE AGRICOLES, MULTIPLIER LES ANGLES D'ACTION POUR UN OBJECTIF : ATTIRER L'INVESTISSEMENT PRIVÉ





- 1 Voir notamment les travaux de l'OCDE et de la CNUCED
- 2 Investissements agricoles : sécurité alimentaire ou financière ?, CCFD-Terre Solidaire, 2013 – <https://ccfd-terresolidaire.org/infos/souverainete/investissements/>
- 3 L'« affaire Daewoo » alimente la colère contre le gouvernement – Jeune Afrique – février 2009 – <http://www.jeuneafrique.com/161761/societe/l-affaire-daewoo-alimente-la-col-re-contre-le-gouvernement/>
- 4 La FAO se réjouit de l'initiative de sécurité alimentaire du G8 – 10 juillet 2009 – <http://www.fao.org/news/story/fr/item/26464/icode/>
- 5 Voir le site internet de l'initiative : [www.new-alliance.org](http://www.new-alliance.org)
- 6 Préface d'Olivier de Schutter - rapport « Le business de la faim » - CCFD-Terre Solidaire, ACF, Oxfam - 2014
- 7 Le Business de la Faim, Comment le G8 menace la sécurité alimentaire en Afrique - CCFD-Terre Solidaire, ACF, Oxfam – 2014 – <https://ccfd-terresolidaire.org/infos/souverainete/rapport-la-faim-un-4750>
- 8 David Cameron alors premier ministre de Grande Bretagne, Sommet du G7 sous présidence anglaise, 2014
- 9 Rising Global Interest in Farmland, Can it yield sustainable and equitable benefits? - Klaus Deininger and Derek Byerlee with Jonathan Lindsay, Andrew Norton, Harris Selod, and Mercedes Stickler – World Bank – Septembre 2010
- 10 Les directives sont consultables à cette adresse : <http://www.fao.org/3/a-i3920e/i3920e11.pdf>
- 11 Investissements agricoles : sécurité alimentaire ou financière ?, 2012 – CCFD-Terre Solidaire – <http://ccfd-terresolidaire.org/infos/souverainete/investissements/>
- 12 Principes d'investissement responsable dans l'agriculture, Comité de la sécurité alimentaire mondiale – <http://www.fao.org/cfs/invest-in-fsn/en/>
- 13 Voir notamment : déclaration finale du CSM sur la négociation des principes d'investissements responsables dans l'agriculture, octobre 2014, <http://www.csm4cfs.org> ; Les échos de Rome de la C2A, Coordination Sud, octobre 2014 – <http://www.coordinationsud.org/documentation-publications/nos-publications/les-echos-de-rome/>
- 14 Le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de débat et d'échanges sur les questions foncières rurales et urbaines dans les pays du Sud (Afrique, Asie et Amérique latine), créé en 1996 à l'initiative de la Coopération française. Il est co-présidé par le ministère des Affaires étrangères (MAE) et de l'Agence française du développement (AFD). Voir : <http://www.foncier-developpement.fr/>
- 15 Guide d'analyse ex-ante de projets d'investissements agricoles à emprise foncière – CTFD – 2014 – <http://www.foncier-developpement.fr/publication/guide-danalyse-ex-ante-de-projets-dinvestissements-agricoles-a-emprise-fonciere/>
- 16 [http://mneguidelines.oecd.org/Brochure\\_Guide-OCDE-FAO.pdf](http://mneguidelines.oecd.org/Brochure_Guide-OCDE-FAO.pdf)
- 17 [http://new-alliance.org/sites/default/files/resources/Leadership%20Council\\_Co-Conveners%20Statement\\_June2015\\_Final.pdf](http://new-alliance.org/sites/default/files/resources/Leadership%20Council_Co-Conveners%20Statement_June2015_Final.pdf)
- 18 Le piège de l'investissement agricole responsable, Grain, 14 octobre 2015 – <https://www.grain.org/fr/article/entries/5309-le-piege-de-l-investissement-agricole-socialement-responsable>
- 19 Bilan d'étape « NASAN, le business de la faim » 2015 – <http://ccfd-terresolidaire.org/infos/souverainete/nasan-3-ans-apres-un-5072>  
Émission Interception « NASAN, le business de la faim », France Inter, juin 2015 – <https://www.franceinter.fr/emissions/interception/interception-07-juin-2015>
- 20 Rapport sur l'investissement dans le monde – CNUCED – éditions 2009 et 2012
- 21 Ibid.
- 22 How much the new alliance is doing for food security and nutrition ? IDS, 2013 – <http://www.globalisationanddevelopment.com/2013/06/how-much-is-new-alliance-doing-for-food.html>
- 23 Évaluation du cadre d'intervention sectoriel sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne de l'Agence Française de Développement – Rapport de la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination Sud – 2016 – <https://www.coordinationsud.org/document-ressource/rapport-de-c2a-evaluation-cadre-d-intervention-sectoriel-cis-securite-alimentaire-afrique-subsaharienne/>
- 24 Cadre d'intervention sectoriel Sécurité Alimentaire 2013-2016, Agence Française de Développement – <http://www.afd.fr/>
- 25 Résolution du Parlement européen sur la Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition, février 2016 – <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2016-0169&language=EN>
- 26 Agriculture Africaine : l'impasse des pôles de croissance agricoles – ACF, CCFD-Terre Solidaire, Oxfam France, juin 2017 – [https://ccfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/rapport\\_pcaa\\_exe\\_ok.pdf](https://ccfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/rapport_pcaa_exe_ok.pdf)
- 27 La Faim, un business comme un autre – Bilan d'étape de la Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la nutrition, ACF, CCFD-Terre Solidaire, Oxfam France, juin 2015 – <https://ccfd-terresolidaire.org/infos/souverainete/nasan-3-ans-apres-un-5072>
- 28 Interview du directeur Agriculture et Sécurité alimentaire de la Banque Africaine de Développement – Jeune Afrique – Juillet 2017



# CONCLUSION

## DE L'URGENCE DE NE PAS RÉDUIRE LES EFFORTS ET DÉTOURNER SON REGARD DES ENJEUX CRUCIAUX

Il y a tout juste dix ans, le pic des prix agricoles et les crises alimentaires liées qui ont éclaté dans diverses régions du monde ont remis les enjeux de sécurité alimentaire sur le devant de la scène. La réaffirmation des objectifs de lutte contre la faim dans le cadre des Objectifs du Développement durable, adoptés en 2015, comme le Rapport sur l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, publié par la FAO en septembre 2017, nous rappellent que le combat contre la faim est loin d'être dépassé, au contraire. Les conflits et les impacts des dérèglements climatiques vont contribuer à exacerber la faim et l'insécurité alimentaire dans le monde. Pour autant, on constate sur les dix dernières années, les difficultés de la communauté internationale à mettre fin à ce scandale : cela ne doit pas constituer une excuse pour réduire les efforts. Les enjeux de volatilité des prix, de gouvernance et les investissements publics dans l'agriculture et en particulier le soutien des agricultures familiales et paysannes qui produisent 70 % de l'alimentation dans le monde, restent d'actualité. La prise en compte des enjeux cruciaux et émergents tels que qualifiés par le Panel d'experts de haut niveau du Comité pour la Sécurité alimentaire mondiale doit permettre de s'attaquer aux causes structurelles de cette situation. Les questions de semences, de modèles agricoles et de commerce doivent ainsi être au cœur des futurs débats. Il est urgent que les États réaffirment leur volonté et aient le courage politique de la traiter.

## DE L'ENJEU DE TRAITER DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE DANS TOUTES SES DIMENSIONS

On constate que les politiques et les initiatives lancées depuis 10 ans semblent avoir souvent restreint l'objectif de sécurité alimentaire à l'augmentation de la production agricole. Or, ce sont bien les 4 piliers de la sécurité alimentaire qu'il convient de prendre en compte : la production mais également l'accès, la qualité et la durabilité. Car l'enjeu global aujourd'hui n'est pas de produire plus, mais bien de mieux répartir et distribuer. Il faut également se projeter au-delà de l'urgence et des crises et prendre en compte l'ensemble des dimensions de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle qui a des impacts à plus ou moins long terme. Considérer l'insécurité alimentaire suppose de prendre en compte la malnutrition dans toutes ses dimensions, et pas uniquement d'urgence vitale. L'obésité en particulier doit désormais être intégrée au même titre que la sous-nutrition dans les études et analyses. C'est l'ensemble des maux que cause aujourd'hui notre système agricole, économique, alimentaire qui doivent être traités. Et ainsi reconnaître qu'au-delà des 815 millions de personnes qui souffrent de la faim dans le monde, tel qu'estimé par la FAO, c'est 1 personne sur 3 dans le monde qui n'a pas accès une alimentation équilibrée, saine et durable. Ce n'est qu'en élargissant cette perspective que l'on peut espérer que les réponses à moyen terme et structurelles seront mises en œuvre.



## DE L'IMPORTANCE D'ASSURER UNE COHÉRENCE DES POLITIQUES ET DES ESPACES DE GOUVERNANCE SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE

La lutte contre la faim ne doit pas conduire à une concurrence des espaces politiques qui traitent la question, qui entraînera un affaiblissement des décisions, et *in fine* des solutions manquant d'ambition. Il est aussi fondamental que l'ensemble des acteurs concernés par la question, et des espaces où elle se discute, cessent de travailler en silo, afin d'éviter les avancées en parallèle.

En France, les États généraux de l'Alimentation (EGA) lancés fin août illustrent en partie cette schizophrénie des acteurs puisque la dimension internationale de l'agriculture et de l'alimentation est traitée dans deux espaces distincts aux objectifs loin d'être convergents. Les EGA prévoient ainsi des discussions sur la conquête des marchés agricoles à l'international avec les entreprises françaises du secteur, et par ailleurs des échanges sur la lutte contre l'insécurité alimentaire avec les ONG mobilisées sur ces enjeux. Où se jouera la cohérence ? La lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle suppose une transition et des choix clairs de modèles agricoles et de systèmes alimentaires. Quand la France défend le soutien aux agricultures familiales et à l'agroécologie à la tribune du CSA et dans ses orientations de développement, elle ne peut dans le même temps faciliter l'ouverture et l'accès des marchés des pays les plus pauvres qui vont venir concurrencer les producteurs locaux et déstructurer les économies locales. La France ne doit pas avoir comme vocation première l'exportation, mais bien la défense du droit des peuples à définir leur propre politique agricole et alimentaire, ici comme ailleurs.







**Éditeur** : CCFD-Terre Solidaire

**Auteure** : Maureen Jorand

**Avec la contribution de** : Caroline Doremus-Mege

**Relectrice** : Élisabeth Maucollot

**Conception graphique** : Elvire Smith-Bastendorff

**Photographies** : Patrick Piro, extraites du reportage CCFD-Terre Solidaire / La Croix à l'occasion de la Journée mondiale de l'alimentation (JMA) – « 10 ans après les émeutes de la faim » / Burkina Faso (Ouahigouya / Bagré)

**Dépôt légal** : octobre 2017

**Référence** : 803 13 17

**Impression** : CCFD-Terre Solidaire

