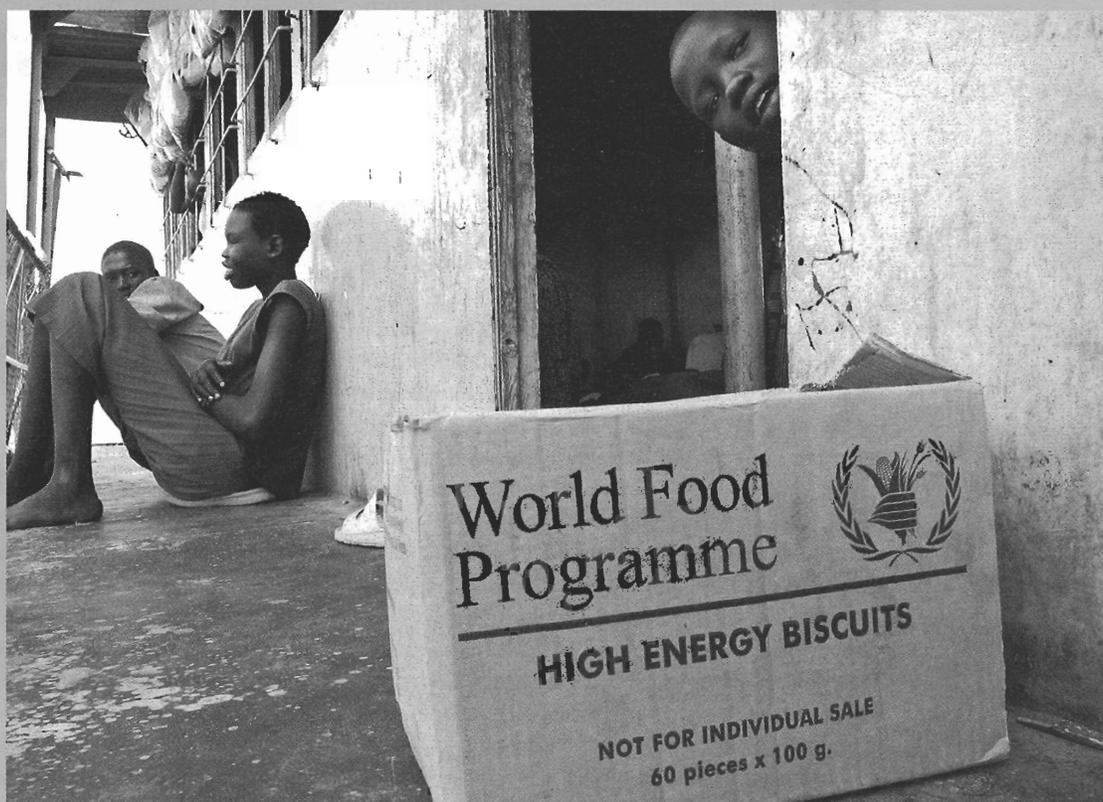


dossier

S'alimenter souverainement : utopie ou objectif réaliste ?



Les partisans de la souveraineté alimentaire veulent développer les agricultures locales, tandis que les avocats de la libéralisation vantent les bienfaits d'un approvisionnement à moindre coût sur les marchés. Les premiers pensent que les Etats doivent définir leur politique agricole pour répondre aux besoins de leur population, les seconds préfèrent le concept de « sécurité alimentaire », affirmant qu'il reconnaît aussi à chaque citoyen le droit de se nourrir à sa faim.

Le combat pour la souveraineté a du mal à s'imposer dans l'arène politique. D'aucuns jugent ce concept trop flou et irréaliste. Qu'en est-il exactement ? Quelles sont les politiques qui devraient accompagner la réalisation d'une véritable souveraineté alimentaire ? Ce sont les questions qu'explore ce dossier de Défis Sud.

De la nécessité des politiques agricoles

Protéger les marchés des importations à bas prix ne suffira pas pour répondre aux besoins des populations. Les pays du Sud devront adopter des politiques autrement ambitieuses et ceux du Nord mettre la main au portefeuille. Cet article d'une journaliste de la revue Alternative Économiques a été réalisé en collaboration avec le Comité français pour la solidarité internationale, une ONG française. Défis Sud en publie de larges extraits.

Dans son dernier rapport sur la situation agricole dans le monde⁽¹⁾, la FAO tire la sonnette d'alarme. Alors que, à l'échelle de la planète, la production vivrière par habitant n'a cessé d'augmenter depuis trente ans, avec une croissance annuelle moyenne de 1,2 % au cours de la dernière décennie, elle a régressé en Afrique subsaharienne. Après deux décennies de croissance très faible, voire de stagnation, elle est sur le continent inférieure au niveau enregistré en 1970. Un bilan accablant qui ne saurait s'expliquer par la seule hausse des importations à bas prix en provenance d'Europe ou des Etats-Unis. L'élimination totale des subventions aux exportations pratiquées par les deux géants n'aurait un effet significatif pour les agriculteurs que dans deux secteurs, selon une étude de l'Iram consacrée au Sénégal⁽²⁾ : le sucre et le lait, dont la production locale pourrait augmenter de 5,6 % et de 4,3 % respectivement. Pour les autres secteurs, l'impact serait inférieur à 0,5 %. L'élimination, outre les aides à l'export, de toutes les autres formes de subventions (aides aux revenus) se traduirait quant à elle par une progression de 6,4 % de la production locale de lait, de 5,8 % pour le maïs et de 4,5 % pour la viande bovine. C'est un peu mieux, mais toujours modeste.

Car il n'y a pas que les exportations en provenance des pays qui subventionnent leur agriculture qui ruinent les petits paysans des pays en développement. Le Brésil est devenu le 4e exportateur agricole, alors que ses aides publiques ne représentent, selon l'OCDE, que 3 % de la valeur de sa production, contre 16 % aux Etats-Unis et 32 % dans l'UE. Bénéficiant de conditions de production plus favorables, le riz vietnamien ou thaïlandais s'est lui aussi substitué au riz local dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest. Sans subventions.

Le problème des soutiens aux exportations ne doit donc pas occulter celui, plus large, de la mise en concurrence d'agricultures jouant à armes extrêmement inégales⁽³⁾. Pour autant, si les pays les plus pauvres décidaient aujourd'hui de renchérir le prix des produits importés par le relèvement de leurs droits de douanes, la plupart d'entre eux ne seraient pas capables de faire face à leurs besoins alimentaires. « La protection des marchés permet de donner des marges de manœuvres aux Etats. Mais si parallèlement ils ne s'engagent pas dans la mise en place de politiques de développement des filières agricoles, cela ne règlera aucun problème », rappelle Roger Blein, consultant indépendant et spécialiste de l'agriculture sahélienne.

De nouveaux arbitrages

Soutenir le développement de l'agriculture dans les pays du Sud suppose que les gouvernements initient des politiques adaptées à leur situation. « Des travaux de recherche comme des expériences en cours, notamment au Brésil, montrent qu'il est possible d'accroître considérablement la production agricole avec peu de moyens financiers et techniques tout en préservant l'environnement. Notamment grâce à une gestion optimale des ressources naturelles », explique Michel Griffon, chercheur au Cirad, qui souligne, entre autres, le potentiel important des engrais verts, de la fumure animale ou de l'agroforesterie.

Mais, ajoute-t-il, le recours à ces techniques doit s'accompagner de changements politiques. Il faut aussi que les Etats investissent dans les infrastructures (stockage, transports), garantissent aux paysans l'accès à la terre, au crédit, à la formation et assurent une stabilité des prix qui les incitera à produire. Une orientation diamétralement opposée à l'attitude de nombreux Etats qui consiste à acheter la paix sociale dans les villes en privilégiant les importations bon marché, alors que 80 % des personnes qui ne mangent pas à leur faim sont des petits paysans qui ne parviennent plus à retirer de leur activité des revenus suffisants pour assurer leur subsistance.

De tels arbitrages nécessitent une volonté politique forte, qui commence à émerger. Les

(1) La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture dans le monde, Conférence de la FAO, Rome 16-26 novembre 2005 (www.fao.org/docrep/meeting/010/j6091f/j6091f.htm#P48_1334)

(2) Etude d'impact sur l'élimination des subventions à l'exportation et des soutiens à l'agriculture sur les filières agroalimentaires du Sénégal, IRAM, août 2005 (www.hubrural.org/pdf/senegal_iram_annexes_etude_impact_subventions_agricoles.pdf)

(3) Les rendements céréaliers moyens sont de 12,3 quintaux par hectare en Afrique subsaharienne contre 30,9 en Asie ou 54 en Europe. La faible mécanisation comme le faible recours aux engrais expliquent ces écarts de productivité : en Afrique subsaharienne, l'utilisation d'engrais est de 9 kilogrammes à l'hectare dans les régions céréalières contre 125 dans les pays du Nord (ce qui ne signifie pas que l'Afrique doit transposer le modèle productiviste occidental !).

(4) L'APD française et la politique de coopération au développement : état des lieux, analyses et propositions, Coordination Sud, novembre 2005 (www.coordinationssud.org/article.php?id_article=2380).

pays de la Cedeao (Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest) viennent d'approuver la mise en place d'une politique agricole commune. Pour assurer son autosuffisance alimentaire, l'Europe ne s'est en effet pas contentée d'adopter un tarif douanier extérieur élevé. Elle a également investi dans la formation, la modernisation des structures, la bonification du crédit, soutenu les prix aux producteurs... Question : comment les pays pauvres pourraient-ils consentir un tel effort ?

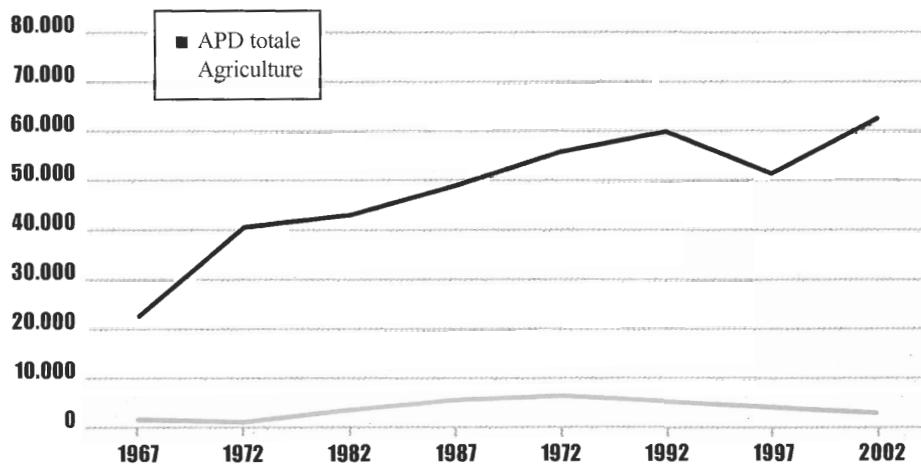
Relancer l'aide au développement

Rien de commun en effet entre les capacités financières des pays de l'OCDE et des Etats africains. Les premiers ont consacré 225 milliards d'euros en 2005 pour soutenir leur agriculture – 29 % du produit agricole. Soit cent fois plus que les seconds, qui n'y avaient consacré que 2 milliards d'euros en 1999, alors que 60 % de la population africaine dépend de l'agriculture pour assurer sa subsistance. En dépit de la faiblesse évidente de leurs moyens, les gouvernements du Sud ont une part de responsabilité dans le sous-financement de leur agriculture : la corruption, le gaspillage de l'argent dans des projets inutiles et les dépenses d'armement réduisent d'autant les recettes que ces Etats pourraient consacrer au développement de leurs filières agricoles.

Mais ils ne sont pas seuls en cause. Avec les plans d'ajustement structurel initiés dans les années 80 en raison du surendettement, les institutions internationales ont obligé les pays en développement à couper dans leurs dépenses publiques. De même, la baisse des recettes fiscales liée à la libéralisation des échanges et à l'abaissement des droits de douane a pesé sur les finances publiques.

Enfin, la part de l'aide publique au développement (APD) consacrée à l'agriculture, historiquement réduite à la portion congrue, n'a pas cessé de diminuer au cours des vingt dernières années. Notamment en raison de l'apparition de nouvelles priorités (lutte contre le sida, « bonne gouvernance »), du regain d'intérêt pour des préoccupations anciennes (l'éducation pour tous)... voire la comptabilisation des annulations de dette dans l'aide publique au développement (faussant ainsi les chiffres des sommes réellement versées). L'aide des pays riches à l'agriculture est

L'agriculture, parent pauvre de l'aide au développement
APD totale et APD en faveur de l'agriculture, en millions de dollars
 Source : OCDE



ainsi passée de 2,63 milliards d'euros en 1985 (13 % du total de l'APD) à 1,90 milliard d'euros en 2004 (3,4 %), alors que l'aide publique au développement a triplé sur cette période, selon l'OCDE (voir graphique). Dans son rapport sur l'APD française⁽⁴⁾, Coordination Sud estime que l'Hexagone a réduit de 25 % son soutien au secteur agricole des pays en développement entre 2000 et 2004.

Et la situation ne devrait pas s'améliorer avec la signature des Accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique). « L'aide qui pourrait être utilisée pour développer des politiques agricoles est clairement réservée à appuyer les pays ACP dans la mise en place de zones de libre-échange. Par ailleurs, et c'est une nouveauté, près d'un quart de l'aide attribuée à chaque pays est subordonné au respect d'un certain nombre de conditions comme la lutte contre le terrorisme, la bonne gouvernance mais aussi l'ouverture de leurs marchés », observe Fabien Sebban à Eurostep, une coordination d'ONG de solidarité internationale mobilisée sur la politique de coopération de l'Union européenne.

Insuffisante en quantité, l'APD l'est aussi en qualité. « Cela ne sert à rien de livrer des projets de développement clés en main si les populations rurales ne se les approprient pas », insiste Michel Griffon. Réformer l'aide au développement est un chantier urgent. Reste que si elle peut jouer un rôle de catalyseur, celle-ci ne pourra jamais se substituer à la nécessité pour les pays du Sud d'adopter des politiques ambitieuses...

dossier

Souveraineté alimentaire : pas sans une bonne intégration

Une définition de la souveraineté alimentaire

La souveraineté alimentaire est un concept développé et présenté pour la première fois par Via Campesina lors du Sommet de l'alimentation organisé par la FAO à Rome en 1996. Il a depuis été repris et précisé par les altermondialistes lors des différents Forums Sociaux Mondiaux. La souveraineté alimentaire est présentée comme un droit international qui laisse la possibilité aux pays ou aux groupes de pays de mettre en place les politiques agricoles les mieux adaptées à leurs populations sans qu'elles puissent avoir un impact négatif sur les populations d'autres pays. La souveraineté alimentaire est donc une rupture par rapport à l'organisation actuelle des marchés agricoles mise en œuvre par l'OMC.

Suite page 22

La souveraineté alimentaire est un concept qui gagne du terrain. Né dans les milieux militants, il s'infiltré difficilement dans les sphères proches de l'establishment. C'est que l'ancienne revendication pour la « sécurité alimentaire » a donné des résultats bien médiocres. Dès lors, certains acteurs de la lutte internationale contre la faim se rendent compte que les aspects techniques de la sécurité alimentaire doivent être accompagnés d'une politique de souveraineté alimentaire. Mais s'entendent-ils sur la définition du concept, sur les façons de le mettre en œuvre ?

DS Quelles sont vos définitions des concepts de souveraineté et de sécurité alimentaire ? En quoi ces concepts se différencient-ils ?

Roger Blein : La souveraineté alimentaire traduit une volonté politique : le droit de définir ses propres politiques d'une part ; l'approvisionnement alimentaire de ses populations réalisé en priorité à partir de la production locale d'autre part. Elle refuse l'idée que la sécurité alimentaire se fasse uniquement sur base d'une croissance des échanges internationaux. La souveraineté alimentaire croit en la potentialité des territoires sur lesquels les populations consommatrices vivent. C'est une option politique majeure par rapport à la sécurité alimentaire. Celle-ci est décomposée en quatre dimensions - l'accès, les disponibilités, le marché et les enjeux de la nutrition - qui ne renvoient pas prioritairement à des options politiques ou idéologiques. La sécurité alimentaire est certes incluse dans la souveraineté alimentaire. A l'inverse : la notion de souveraineté alimentaire permettrait-elle automatiquement de réaliser la sécurité alimentaire ? C'est la bonne question à poser. Pour y répondre, il faut remonter aux origines du concept de la souveraineté alimentaire, donc aux clivages et aux positionnements des acteurs concernés dans les débats sur la place des échanges internationaux dans la réalisation de la sécurité alimentaire. Il faut passer en revue les positionnements des organisations agricoles, des organisations non gouvernementales et s'intéresser de près aux organisations membres de la *Via Campesina*. Ces organisations, plutôt radicales, sont néanmoins traversées par plusieurs courants de pensée. Ils comprennent une tendance

plutôt isolationniste, favorable à un repli sur des territoires nationaux, éventuellement régionaux. D'autres au sein de la *Via Campesina* ne sont pas opposés aux échanges mais à la libéralisation à tout crin et à l'absence de régulation. On retrouve donc deux visions quand même assez différentes du rôle du commerce dans la réalisation de la sécurité alimentaire. Par ailleurs d'autres organisations agricoles « traditionnelles », par exemple, la FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles) en France, soutiennent la souveraineté alimentaire parce qu'elles conçoivent la défense de cette notion comme un moyen de dire que chaque continent ou chaque pays a le droit de définir sa politique agricole... La FNSEA reprend une partie de l'argumentaire de la *Via Campesina* pour justifier le soutien des puissances publiques à l'agriculture. C'est une façon de rejeter toute réforme de la Politique agricole commune de l'Union européenne qui remettrait en cause les aides agricoles.

DS C'est avoir bien peu d'égards pour les conséquences de ces aides agricoles sur les paysans du Sud...

R.B. : En effet, car ces deux positions se revendiquant de la souveraineté alimentaire ne s'entendent pas vraiment sur la définition du dumping. Certains pensent que le dumping est uniquement causé par les subventions aux exportations. D'autres estiment que toute une partie des aides directes qui ont remplacé une grande partie des aides à l'exportation modifient aussi les conditions de compétitivité entre les agricultures du Nord et du Sud et ont donc les mêmes conséquences néfastes.

Souveraineté et aide : bon ou mauvais ménage ?

Roger Blein : Le Japon est tenu, dans le cadre de l'accord de Marrakech de 1994, d'ouvrir en partie son marché du riz, à hauteur de 5%. Il achète à peu près 600 000 tonnes sur le marché international, essentiellement aux États-Unis. Une partie de ce stock repart sous forme d'aide, pour ne pas déstabiliser le marché japonais et protéger ses producteurs. C'est la principale « aide programme » qui arrive dans les pays sahéliens, une sorte d'abonnement annuel. Certains pays reçoivent 10 000 tonnes qui sont revendues, remonétisées. L'opération est intéressante pour le Japon, mais aussi pour les pays bénéficiaires, parce que le riz est un produit sur lequel ils sont tous déficitaires. C'est une substitution à des importations commerciales et des ressources financières qui donnent quelques marges de manœuvre. Voilà l'exemple typique d'une aide qui n'est pas bien intégrée dans une politique de souveraineté alimentaire.

Mais en général, les politiques d'aide alimentaire sont quand même beaucoup mieux gérées qu'avant. Grâce à la Charte de l'aide alimentaire, adoptée par les pays donateurs membres du Club du Sahel (ndlr. Canada, Union européenne, États-Unis, France, Pays-Bas, Allemagne) et aux dispositifs d'information et de coordination qu'elle prévoit, on a beaucoup amélioré la gestion de l'aide qui est devenue une composante extrêmement mineure de l'approvisionnement régional.

On ne peut pas dire aujourd'hui que l'aide déstabilise les marchés et décourage les producteurs. Mais un nouveau débat émerge. Face à la montée des prix et à ce que certains considèrent comme des pratiques spéculatives des commerçants, certaines ONG humanitaires et le Programme alimentaire mondial (PAM) réclament l'usage de l'aide alimentaire gratuite pour faire chuter les prix. C'est un des retournements intéressants de l'histoire. Au Niger, les ONG ont reproché au gouvernement de ne pas faire de l'aide humanitaire gratuite mais de faire des ventes à prix modérés ou des ventes à prix social, sous prétexte que le gouvernement voudrait protéger les commerçants.

DS La notion de souveraineté alimentaire aborde-t-elle tous les aspects de la sécurité alimentaire qu'elle est censée inclure ?

R.B. : L'accès à l'alimentation est une dimension importante de la sécurité alimentaire : est-ce que les populations ont accès aux vivres, soit parce qu'elles les produisent, soit parce qu'elles sont en mesure de les acheter, est-ce qu'elles ont des ressources, etc. ? La souveraineté alimentaire s'intéresse fortement aux disponibilités locales, nationales ou régionales – jugées préférables aux importations – mais dit très peu de choses sur l'accès des populations à la nourriture. On sait très bien que ce n'est pas parce qu'un pays est excédentaire que ses populations sont correctement nourries. Le cas du Niger est assez emblématique. La récente crise alimentaire au Niger (2004-2005) était moins due à des problèmes de disponibilité que d'accessibilité (des prix de céréales très élevés). Les partisans de la souveraineté alimentaire défendent tout d'abord la protection des marchés. Ce qui est recherché au travers de cette protection est une hausse des prix internes de façon à encourager les producteurs vivriers. Pour produire, les producteurs doivent cependant remplir d'autres conditions, notamment

avoir accès au foncier, au crédit, à des intrants, à des investissements, à des marchés structurés, etc. Mais au Niger et au Sénégal, par exemple, les producteurs céréaliers ne vont pas seulement sur le marché pour vendre leurs récoltes mais également pour acheter des denrées alimentaires. Ils sont tout aussi sensibles aux prix à la consommation qu'à la production. A court terme, il y a donc un problème si on met des protections élevées aux frontières. On n'obtient pas immédiatement le résultat escompté en termes de production mais l'on se risque à des difficultés d'accès pour une part importante de la population. A long terme, la protection permet aux producteurs d'investir. Mais à court terme, c'est un problème. Il faut donc absolument travailler sur la façon de réconcilier le court terme et le long terme. Sinon, on échoue.

DS Il faut travailler sur des périodes de transition ?

R.B. : Face à ce risque le Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) propose de mettre en place une protection progressive, au fur et à mesure que les capacités de production vont se développer, notamment grâce à

Suite de la page 21
Contrairement à la sécurité alimentaire qui ne s'intéresse qu'aux quantités d'aliments disponibles, la souveraineté alimentaire accorde en plus une importance aux conditions sociales et environnementales de production des aliments. Elle prône une répartition équitable des moyens de production entre les paysans, au moyen si nécessaire d'une réforme agraire et d'une redistribution de terres. La souveraineté alimentaire favorise le maintien d'une agriculture locale de proximité destinée en priorité à alimenter les marchés régionaux et nationaux. Les cultures vivrières et l'agriculture familiale sont favorisées. La place et le rôle des femmes sont privilégiés. La souveraineté alimentaire privilégie des techniques agricoles qui favorisent l'autonomie des paysans. Elle est donc favorable à l'agriculture biologique.

Cap-Vert paradoxal

Il existe en Afrique, selon Roger Blein, un sentiment fort que la souveraineté alimentaire redonne une capacité à influencer le cours des choses et à définir ses propres politiques et non seulement celles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international auront concoctées. Le sentiment qui prévaut au Cap-Vert est très intéressant. Ce pays dépend à plus de 80 % des importations pour assurer la sécurité alimentaire des habitants. Pour autant, les Capverdiens estiment que leur souveraineté alimentaire réside dans la capacité du gouvernement et du parlement à définir une politique de sécurisation des approvisionnements de la population. Donc, *a fortiori*, à importer et pas uniquement à se protéger.

cette protection. Mais les variations du prix des denrées alimentaires, dans les pays du Sahel, sont avant tout liées aux fluctuations du climat. En Afrique de l'Ouest, la pluviométrie a une forte incidence sur les prix. Les variations de prix liées à d'autres facteurs que la protection sont importants et beaucoup plus difficiles à maîtriser. De mon point de vue, la souveraineté alimentaire implique une meilleure maîtrise des conditions de production et des mécanismes de stabilisation des prix. Face à l'augmentation des prix induite par la protection, il faut concevoir des filets de sécurité pour que les populations pauvres urbaines et rurales, n'aient pas à en souffrir. La protection redonne des marges de manœuvre, mais elle n'a de sens et d'intérêt que si on développe en même temps des politiques de relance de la production et des politiques alimentaires ciblées sur les populations vulnérables.

DS **Pouvez-vous nous expliquer ce que recouvre la notion d'intégration régionale ? Le recours à cette notion représente-t-il une solution pour arriver à la souveraineté alimentaire ?**

R.B. : L'un des grands enjeux en Afrique de l'Ouest est d'affirmer très clairement qu'il n'y aura pas de souveraineté alimentaire qui ne soit pas une souveraineté régionale. Aujourd'hui, l'on est sur une vision de la souveraineté alimentaire qui me rappelle trop souvent les débats sur l'autosuffisance alimentaire nationale. Il est faux de dire que le Sénégal pourra être auto-suffisant au plan national sachant que vingt-cinq ans après avoir fixé des objectifs d'autosuffisance en riz, les importations se chiffrent à près 800 000 tonnes de riz et la production entre 120 et 140 000 tonnes. Aujourd'hui, il est clair que ce genre d'objectifs doit être repensé dans un espace régional.

Tout d'abord, il n'y a qu'au niveau régional que le potentiel existe pour répondre aux besoins alimentaires. Les populations ont beaucoup bougé, mais elles ont gardé des habitudes alimentaires : les populations sahéliennes qui ont migré vers les régions côtières conservent, par exemple, un attachement au mil, au sorgho, c'est-à-dire aux céréales sèches sahéliennes. Inversement, les populations côtières installées dans les pays sahéliens consomment beaucoup de tubercules.

Ensuite, le niveau régional s'impose parce qu'il n'y a pas de politique nationale efficace en Afrique de l'Ouest en matière alimentaire. Le territoire national n'est pas maîtrisable, à cause de la porosité des frontières et de la fragilité de l'économie. Cela ne signifie pas qu'il soit impossible de mettre en place des filets de sécurité, pour des populations vulnérables, à l'échelle nationale. Mais sur le plan de la politique agricole et de la politique commerciale, je crois qu'on peut vraiment dire que l'espace régional est celui qui permettra d'assurer un certain degré de souveraineté alimentaire.

DS **L'intégration régionale serait la panacée ?**

R.B. : Non. L'un des défis majeur pour l'intégration régionale dans les pays en développement et notamment en Afrique de l'Ouest, c'est de prendre conscience des diversités nationales. En gérant ces diversités, on pourra réaliser l'intégration. Le Cap-Vert, par exemple, se demande s'il va rester dans la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Depuis que l'archipel est devenu une plateforme de transit des migrants, il y a un sentiment dominant au Cap-Vert que la libre circulation des biens et des personnes qu'implique une adhésion à la CEDEAO n'apporte que des problèmes. Le cas du Nigeria est aussi caractéristique : c'est un grand pays qui représente la moitié de l'économie, du commerce et de la population de l'Afrique de l'Ouest. Le Nigeria est quasi auto-suffisant. Si la CEDEAO ne lui apporte que des problèmes, il n'a pas intérêt à jouer le jeu de l'intégration. Actuellement, on aligne la protection pour l'ensemble de l'espace de la CEDEAO sur des niveaux de protection qui sont en vigueur dans l'espace de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA). Sur une série de produits agricoles, le Nigeria est très protectionniste avec, encore récemment, des produits prohibés et des produits taxés à 100 %. Cela dépasse de loin le maximum de droits de douane de 20 % mis en place par l'UEMOA sur l'ensemble de la zone. Il est très clair que si cette protection est trop basse, le Nigeria va s'asseoir dessus. Les lobbies internes, les secteurs agro-industriels de la volaille, ne vont pas se laisser déstabiliser. Ce qui incarne le régional c'est l'intérêt commun. Il faut être à l'écoute des intérêts de chacun des pays pour pouvoir les traiter. Dans un espace communautaire, il est clair que les activités économiques vont aller se localiser près des ports, près des bassins de consommation, etc. Il y a de fortes chances que les pays enclavés soient les perdants d'une intégration régionale. Il faut donc mettre en place des mécanismes visant à favoriser un développement équilibré du territoire, promouvoir l'implantation des entreprises dans les zones un peu plus éloignées des ports, etc. Sans mécanismes compensatoires, on ne peut pas y arriver. Les pays qui n'auront pas d'intérêts dans l'intégration la refuseront.

L'intégration régionale est une nécessité, un espace pour réaliser la souveraineté alimentaire. Face à la mondialisation, un petit pays ne peut y arriver tout seul, donc il va miser sur le régional. La constitution de blocs apparaît comme une réponse de long terme pour se positionner dans ce mouvement de globalisation. Mais, à nouveau, il existe des contradictions entre intérêts de long terme et enjeux de court terme. Par exemple, dès qu'un pays connaît une crise alimentaire, ses voisins sont tentés par une fermeture des frontières, craignant des effets de contagion.

Cedeao : vers une politique agricole commune ?

En janvier 2005, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays de la Cedeao (Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest) ont approuvé la mise en place d'une politique agricole commune. Objectif général : contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté. La Cedeao entend privilégier la production locale et les échanges entre pays membres qui pourraient jouer de leurs complémentarités pour diminuer la dépendance vis-à-vis des importations alimentaires. L'enjeu est de taille car 50 % des importations des membres de la Cedeao proviennent de l'Union européenne, le commerce intrazone n'en représentant que 17 %. Pour encourager production et échanges locaux, la Cedeao prévoit des prix agricoles régulés, des politiques d'accompagnement des paysans (accès au crédit notamment) et la définition d'un tarif extérieur commun. Ce dernier pourrait être différencié selon les productions, le principe de droits de douane élevés pour un certain nombre de produits sensibles - dont la liste reste à négocier - n'étant pas incompatible avec les futurs accords UE-ACP ni avec les règles de l'OMC. Pour financer cette politique, les membres de la Cedeao envisagent de créer un fonds de développement agricole alimenté par leurs propres contributions et par l'aide internationale, directement affecté à la réalisation des objectifs prioritaires. « Rien n'est jamais gagné mais compte tenu de l'interdépendance de ces Etats et de la trop faible taille de la plupart d'entre eux pour développer des politiques agricoles nationales, la dimension régionale semble aujourd'hui la seule en mesure de permettre aux pays d'Afrique de l'Ouest de relever les défis auxquels ils sont confrontés », souligne Roger Blein qui a participé au titre d'expert à la rédaction de ce projet. Reste à savoir si la Cedeao se donnera les moyens de ses ambitions. D'un côté, ses premières décisions ne sont pas encourageantes : elle vient d'étendre à ses Etats membres le tarif extérieur commun des pays de l'Uemoa (Union économique et monétaire ouest-africaine, qui notamment ne comprend pas le Nigeria), soit 10,8 % en moyenne sur les produits agricoles. D'un autre côté, à l'initiative du Nigeria principalement, des négociations sont en cours au sein de la Cedeao pour établir des protections élevées sur un certain nombre de produits sensibles. Affaire à suivre.

► Source : Alternatives Économiques.

On oublie l'intégration, les engagements pris, et on réintègre l'espace national. Dans le flou, dans l'incertitude, les Etats préféreraient sécuriser leurs stocks plutôt que de jouer le jeu de l'intégration régionale. Il faut donc penser la façon dont l'intégration peut fournir de nouvelles sécurités et non pas de nouvelles incertitudes.

DS Une bonne coopération est donc la condition sine qua non d'une bonne intégration régionale...

R.B. : Il est très difficile de compenser les subventions des pays du Nord à leurs agricultures par une bonne protection aux frontières. En subventionnant, les pays du Nord exacerbent les contradictions d'intérêts entre les pays du Sud et entre les acteurs. Du coup, les intérêts des producteurs du Sud s'éloignent très fortement des intérêts du consommateur du Sud. Les intérêts des pays fortement urbanisés s'éloignent de ceux des pays plus ruraux. Par conséquent, avec des pays qui ont peu

d'instruments pour trouver des compromis et les financer, ces exacerbations font échouer les politiques. C'est vraiment le cas du Bénin par rapport au Nigeria, c'est-à-dire qu'au plus le Nigeria se protège, au plus le Bénin libéralise et développe le commerce de contrebande. Cette pression externe exacerbe les contradictions et les pays n'ont plus les ressources pour maintenir les compromis.

Je crois plus à la coopération qu'au conflit pour régler ce genre de problèmes. Je ne pense pas que l'Afrique de l'Ouest a les moyens de se replier sur elle-même. Elle n'a pas d'autre choix que de coopérer. La souveraineté alimentaire ça veut dire qu'il faut construire un espace régional et qu'il faut bien définir les domaines de négociation pour la rendre possible. Il faut se dire que si l'Europe veut casser les marchés ouest-africains de la volaille, elle aura toujours les instruments pour le faire. Il faut donc négocier avec l'Europe pour que ce ne soit pas l'Afrique de l'Ouest qui serve de tampon et de régulation aux désordres des marchés agricoles européens.

Quel tarif extérieur commun ?

La Cedeao est sensible à la préoccupation des producteurs sur le TEC (Tarif extérieur commun) qu'elle estime trop favorable à l'importation des produits alimentaires qui menace l'agriculture de la région ouest-africaine. Elle a averti que les partenaires (à l'OMC) ne sont pas prêts à faire des concessions. D'où le blocage des négociations et des négociations bilatérales à travers les Accords de partenariat économique avec l'Union européenne. Exclure l'agriculture des négociations ? Trouver un système de prélèvement compensatoire ? Pour le représentant de la Cedeao, le débat est ouvert, et il est nécessaire qu'il soit transparent et qu'il comble les attentes des acteurs.

Qui devra importer ? Qui pourra augmenter sa production ?

Comment la planète parviendra-t-elle à se nourrir en 2050 ? Pour répondre à cette question, Michel Griffon⁽¹⁾ propose un raisonnement simple, sans jamais être simpliste : examinons de quelles ressources dispose chaque grande région du monde, en termes de surfaces disponibles, d'eau, de main-d'œuvre, de capital, de technologies et d'infrastructures ; prenons en compte le fonctionnement des marchés, et intégrons cette dernière variable qu'est le changement climatique, pour poser les équations possibles à l'échelle des Etats et des continents.

(1) Evolution des échanges agricoles et alimentaires mondiaux : Michel Griffon, septembre 2003, organisé par la communauté de communes de Bastides & vallons du Gers, avec la mission Agrobiosciences. Renseignements : 05 62 88 14 50 (mission Agrobiosciences)

A l'échelle de la planète, l'agriculture est en train de vivre un phénomène unique dans l'histoire ; nous étions trois milliards en 1960. Nous avons atteint le double aujourd'hui. Et en 2050, période où ce formidable essor démographique devrait se stabiliser, nous serons neuf milliards ! Notre espèce aura sans doute fini de coloniser la planète. Comment allons-nous réagir pour nourrir ces trois milliards d'habitants supplémentaires tout en gérant aussi certains des grands problèmes écologiques mondiaux avec lesquels l'agriculture a partie liée,

comme l'effet de serre et le maintien de la diversité biologique ? Il sera aussi vraisemblablement demandé à l'agriculture de produire de l'énergie, ce qui fait de ce secteur agricole une activité d'avenir : à la fois nourrir neuf milliards d'habitants et se substituer partiellement au pétrole et au charbon. Un objectif qui ne serait accessible, dans l'état actuel des pratiques et au vu des scénarios énergétiques privilégiant les biocarburants, qu'en cultivant la quasi totalité des terres arables de la planète. Cet objectif supposerait la disparition des grandes forêts amazoniennes ou congolaises... Chose impossible pour des raisons culturelles, climatiques et environnementales. Autrement dit, avec l'accélération de la mondialisation, la question du commerce international n'est que subsidiaire par rapport aux autres grandes interrogations qui, elles, sont premières.

Il faudra produire localement

Pour traiter cette question du commerce international, quel raisonnement peut-on avoir ? D'abord, il nous faut partir de la situation actuelle de la production et des échanges. Mais avant toute chose, il faut rappeler qu'actuellement, sur les 1,3 milliard de producteurs agricoles actifs dans le monde, 600 millions n'arrivent pas à s'alimenter suffisamment. C'est grave. Et au total, 800 millions de personnes souffrent de problèmes de sous-alimentation. Il faudrait donc commencer par régler ce problème avant même de songer pouvoir nourrir trois milliards d'humains supplémentaires... D'autant que ces derniers vivront dans

Comment nourrir le monde si l'Afrique s'assèche ?
Photo : Giacomo Pirozzi / Panos



Réforme agraire et accès à la terre

Lors de la Conférence Internationale sur la Réforme agraire et le Développement Rural tenue en mars 2006 à Porto Alegre et sous l'égide de la FAO, les participants ont souligné l'importance de la réforme agraire dans une optique de sécurité alimentaire. L'accès à la terre, fondamental pour les populations rurales, est de plus en plus souvent remis en question. Des millions de personnes, en Afrique principalement, occupent des terres en fonction d'un droit coutumier qui n'est pas forcément reconnu par les appétits d'intérêts privés nationaux ou internationaux. En l'absence de titres de propriété « officiels », ces populations sont tout simplement dépouillées de leurs biens fonciers. La tendance générale à la privatisation accentue ce mouvement de dénégaration de la propriété collective et entraîne la précarisation foncière de communautés agricoles. C'est dans cet esprit également que les participants des Consultations régionales Afrique FaO/ONG / OSC tenues en janvier 2006 à Bamako ont proposé une véritable refondation des systèmes fonciers en Afrique, de façon à garantir une meilleure garantie juridique pour les petites exploitations familiales et les groupes marginalisés.

les pays en développement, pays auxquels il faut souhaiter un avenir où ils n'auront pas à acheter aux pays exportateurs de quoi nourrir leur population. Logiquement, ces pays pauvres commenceront par essayer de produire le plus possible sur place leur propre nourriture, en des quantités très importantes pour faire face à l'ampleur des besoins nouveaux. Car si le revenu moyen de leurs habitants augmente, comme on l'espère, ils mangeront plus. (...) La courbe des besoins en céréales augmentera beaucoup plus que la courbe démographique. D'autant que la majeure partie des trois milliards d'humains supplémentaires sera constituée de jeunes, qui ont des besoins alimentaires supérieurs aux personnes âgées et qu'ils devraient consommer plus que les générations antérieures marquées par la pauvreté et la sous-consommation. Tout cela devrait changer énormément la géographie des échanges et de la consommation alimentaire à l'échelle de la planète.

Comment les pays vont-ils répondre à ces besoins ? Ils ont en permanence le choix entre produire sur place ou acheter sur le marché international. Première solution : accroître la production. Il faut disposer pour cela de surfaces agricoles suffisantes: jusqu'où pourront-ils les accroître ? Devront-ils déboiser ou pas ? Il y a là un arbitrage à effectuer. Et si un pays ne peut pas jouer sur les extensions de superficies, il lui faudra alors augmenter les rendements. Or certains, comme la Chine, disposent de peu de terres complémentaires et connaissent déjà des rendements très élevés. Les augmenter encore coûte alors très cher et présente des risques de pollution car il est difficile de maîtriser des doses élevées d'engrais et de produits chimiques dans l'environnement.

Si le pays n'a pas de terres agricoles suffisantes et ne peut augmenter ses rendements, il lui reste le recours à l'importation, à condition d'augmenter les exportations pour équilibrer la balance des paiements. Une solution qui exclut bon nombre de pays pauvres et très faiblement exportateurs, car ils ne pourront pas, du jour au lendemain, acheter des quantités élevées de céréales sur le marché international. Il reste le recours à l'aide alimentaire. Mais il ne s'agit pas là d'une réponse suffisante : les déficits alimentaires qui pourraient se profiler risquent d'être très supérieurs aux volumes que les pays riches pourraient consentir à fournir. Dès lors, il est plausible de penser que la plupart des pays en développement seront amenés à choisir de produire eux-mêmes, sur leurs propres terres.

Le bilan mitigé de la révolution verte

Sous la bannière des Etats-Unis, les pays développés ont proposé un bond en avant technique, «la révolution verte », transposant dans le monde

tropical la modernisation que nous avons connue dans les années 50 et 60 : des variétés à haut rendement, plus d'engrais et de produits phytosanitaires, le recours quasi-systématique au labour, le passage en quelque sorte à une «standardisation » de la parcelle cultivée... Cela a constitué un immense succès au plan des techniques et des rendements. L'Inde, avec la révolution verte, est même devenue exportatrice de céréales.

Ceci étant, cette révolution a également provoqué, en Inde en particulier, les plus grandes nuisances agricoles et les plus grandes surexploitations des ressources naturelles qu'on n'ait jamais connues. Ainsi, dans la grande vallée du Gange, depuis le pied de l'Himalaya jusqu'au Bangladesh, les nappes phréatiques dont on a pompé intensément les eaux ont baissé, quelquefois de 60 à 70 mètres! Pompée en excès, cette eau salinise à son tour les sols qui enregistrent des baisses de rendement inquiétantes. Cette révolution verte n'a donc pas tout résolu, à tel point que se repose aujourd'hui, mais dans des termes nouveaux, le problème de l'accroissement de la production.

Il y a un pays où la grande modernisation agricole a parfaitement fonctionné. Il disposait d'espaces immenses, d'exploitations agricoles viables, de pétrole, de recherche agricole : il s'agit bien sûr des Etats-Unis. Après la guerre, les USA ont mis en œuvre une stratégie systématique d'exportation pour pouvoir faire face à des risques de pénurie alimentaire dans le monde –d'abord en Europe-, ce qui leur a quasiment permis de créer le marché international des produits agricoles, pour le riz, le blé, le maïs, le soja, le coton et la viande. Ce qui leur a également conféré des moyens d'intervention géopolitique : dès qu'il y avait une famine quelque part, l'aide américaine arrivait, avec un effet politique immédiat.

Avec le temps, un autre géant est apparu, reprenant peu à peu les thèmes de base de la politique agricole française des années 60 : il s'agit bien entendu de l'Europe qui, à l'issue de la deuxième guerre mondiale, était fortement importatrice d'aliments. Elle a en partie importé les technologies agricoles nord-américaines pour pouvoir mener l'équivalent de sa révolution verte et devenir ainsi autosuffisante. C'est pour remplir cet objectif que la Politique agricole commune (PAC) a été conçue. Mais la machine politique que nous avons mise en route a eu du mal à décélérer, produisant durablement des excédents que l'Europe a peu à peu vendus sur le marché international, entrant du même coup en compétition avec les Etats-Unis.

L'Inde et la Chine : les manufactures du monde ?

L'Asie est un énorme continent qui rassemblera plus de la moitié des 3 milliards d'humains supplémentaires en 2050. Avec notamment l'Indonésie qui a déjà 190 millions d'habitants et, surtout, l'Inde, qui va égaler la Chine avec plus de 1,5 milliard d'habitants. Quant à cette dernière, qui connaît une régulation des naissances, elle constitue une immense interrogation. Nous ne savons pas vraiment ce qui va se passer au plan agricole. Il y a quatre ou cinq ans, le prospectiviste américain Lester Brown tenait l'argumentation suivante : (...) la Chine a mené une politique incitative intérieure qui a produit beaucoup d'excédents et de stocks de céréales. Actuellement, il semblerait que ceux-ci déclinent et que la Chine puisse commencer à importer. Mais elle projette aussi de détourner des fleuves pour irriguer le Nord et mettre en culture irriguée des surfaces immenses... D'où l'incertitude sur la manière dont elle interviendra sur le marché mondial. Beaucoup d'analystes s'accordent cependant à penser qu'elle va devenir une zone importante d'importations de viandes et de grains pour l'alimentation animale.

En revanche, nous savons que l'Inde est déjà en train de s'ouvrir au commerce international. C'est normal : elle connaît à la fois des rendements plus élevés que la Chine mais dispose de très peu de nouvelles terres disponibles. Il est donc certain qu'elle devra importer. Elle semble avoir décidé de privilégier la production de blé et de riz et d'importer les huiles et peut-être les aliments pour les productions animales. Pour disposer des ressources financières nécessaires, inévitablement, l'Inde est obligée de devenir un grand producteur de biens industriels et surtout de services à bas prix, domaine où elle excelle. Ce qui est très probable. Et puis, il y a l'Indonésie, avec de vastes surfaces encore libres mais réparties entre 20 000 îles différentes.

L'Afrique : mal en point

L'Afrique est dans une situation très inquiétante dans la mesure où la production alimentaire augmente moins vite que la population, même quand il n'y a pas de guerres civiles ou régionales. C'est l'endroit du monde où l'agriculture est dans la plus grande pauvreté. Comment intensifier quand il n'y a ni beaucoup d'eau canalisée, ni utilisation de technologies performantes, ni capitaux, ni assurances, ni marché fonctionnant convenablement ? On s'interroge donc sur l'avenir des déficits alimentaires, mais personne ne voit comment l'Afrique pourrait compenser ces déficits par l'aide alimentaire ou par les importations, faute de ressources financières. Elle n'a donc pas d'autre choix que d'essayer d'ac-

croître très fortement sa production agricole, mais personne ne sait encore par quelles voies.

Amazonie : une forêt de maïs ?

L'Amérique latine, elle, est un continent aux immenses ressources. C'est un continent presque vide par rapport aux autres... C'est-à-dire avec une densité humaine très faible, excepté sur le pourtour côtier. Dans certaines régions brésiliennes, il est fréquent qu'il n'y ait que 3 à 5 habitants au km². Il y a donc beaucoup de surfaces disponibles, mais aussi des ressources en eau, un climat favorable, une main-d'œuvre peu chère, de grandes exploitations disposant de capital, des entrepreneurs, des systèmes de crédit, des marchés et des infrastructures qui fonctionnent, des technologies maîtrisées... Et ce, avec des rendements moyens qui peuvent donc encore bénéficier de marges de progrès. Le Brésil et l'Argentine ont donc la possibilité de produire des aliments en grande quantité et à des coûts compétitifs pour exporter sur le marché mondial. Au Brésil, les grandes entreprises agricoles ne reculent d'ailleurs devant rien : leurs plans à long terme consistent à faire disparaître au moins la moitié de la forêt amazonienne, à y créer de très grandes infrastructures pour transporter les grains, à mettre en navigation la plupart des affluents de l'Amazone... Bref, à couvrir cette région de maïs et de soja, voire de riz. Un rouleau compresseur que le gouvernement actuel et les gouvernements à venir auront du mal à arrêter au regard de leur inertie passée et présente.

Les USA limités

Abordons les Etats-Unis : que deviennent ceux qui sont historiquement les premiers à avoir exporté des volumes importants de grains pour des raisons géopolitiques de maîtrise des marchés internationaux ? Ils connaissent actuellement de nombreuses disparitions d'exploitants agricoles, d'où un accroissement considérable de la productivité et de la surface par exploitant. Un mouvement qui connaîtra indubitablement ses limites : il est envisageable de gérer 500 hectares ; il devient plus malaisé d'en gérer 1 000 ou plus... Quant à la productivité, si elle continue d'augmenter grâce au machinisme agricole, aux subventions et aux capitaux disponibles, les coûts de production nord-américains pour le coton, le blé, le maïs ou le soja, restent nettement supérieurs à ceux du Brésil. On comprend alors que les Etats-Unis hésitent à céder, à de tels pays, des parts de présence sur le marché international.

Ensuite, il convient d'évoquer un ensemble de pays plus dispersés, comprenant le Canada, l'Argentine et l'Australie. Des colonies anciennes du monde anglais bénéficiant de terres immenses où se sont installées d'immenses exploitations.

Péril pour le Maghreb et le Moyen-Orient

Michel Griffon évoque le Maghreb et le Moyen-Orient. Le climat défavorable et le manque d'eau y constituent des facteurs nettement limitants, empêchant ces pays d'atteindre l'autosuffisance alimentaire et les contraignant à importer pour survivre. En 2003, la première préoccupation de l'Irak fut de se réapprovisionner d'urgence en céréales pour éviter la disette. Cela pose une question qui intéresse directement l'Europe : que vont exporter ces pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient en échange des importations alimentaires ? Les pays de la Méditerranée vont logiquement mettre en avant les atouts dont ils bénéficient en arboriculture, notamment pour les agrumes et pour toute une catégorie de fruits et de légumes que l'Europe du sud cultive également, mais à coûts plus élevés.

Présentation de Michel Griffon

Conseiller pour le développement durable au Cirad, Michel Griffon bénéficie de la double compétence d'ingénieur agronome et d'économiste. Fin connaisseur des politiques agricoles des pays en développement, il a sillonné la planète, de l'Amérique centrale à l'Asie en passant par l'Afrique, non pas pour le seul plaisir de voyager, mais parce que les avancées de la recherche ne sauraient s'entendre, selon lui, sans débouchés concrets en termes d'applications et parce que la recherche doit se nourrir du terrain. Michel Griffon a mené de nombreux travaux sur les réformes des politiques agricoles à mener et les politiques de recherche agricole à mettre en place. Toujours avec ce credo : un développement agricole durable, écologique, plus productif et équitable pour les producteurs peut voir le jour. Il est notamment l'auteur de « Le développement durable- Ensemble ? », avec Marie-Odile Monchicourt. Editions Platypus.

➤ Ces pays ne bénéficient pas d'un climat exceptionnel, mais disposent de main-d'œuvre, de capitaux en abondance, et d'infrastructures. Leur agriculture connaît des rendements relativement faibles, autour de 20 quintaux à l'hectare, mais de faibles coûts de production. N'ayant pas une forte densité humaine à nourrir, ce sont là des pays excédentaires et largement agro-exportateurs. Ils se sont rassemblés au sein du Groupe de Cairns et constituent actuellement des compétiteurs potentiels du Brésil.

La grande surprise pourrait venir de l'Europe orientale

Et puis, il y a l'Europe. Avec la PAC, celle-ci est non seulement parvenue à l'autosuffisance mais elle a dégagé des excédents, en subventionnant son agriculture. Mais avec des rendements et des coûts de production élevés, dès aujourd'hui, elle n'est pas compétitive. L'Europe essaie certes de réduire sa production, mais elle nourrit parallèlement une autre stratégie qui consiste à transformer localement une partie des excédents en biens alimentaires de qualité – par exemple les viandes – à des fins d'exportation. C'est une bonne idée, ceci étant, tout le monde a la même... A telle point que le Brésil est déjà le principal concurrent des volailles françaises à l'exportation. Il n'y a donc aucune raison que notre problème récurrent de coûts de production se résolve dans les trente ans qui viennent.

En revanche, la grande surprise pourrait venir d'une partie de l'Europe de l'Est, où existent de très grandes surfaces disponibles et de la main-d'œuvre. Pour peu que les capitaux irriguent ces territoires et que les marchés s'organisent, les marges de progrès seront importantes car les rendements y sont actuellement très faibles. Autrement dit, si les immenses superficies de la Russie et de l'Ukraine se combinent avec le savoir-faire ouest-européen, cette région du

monde pourrait être rapidement compétitive et de nouveau très largement exportatrice en céréales.

Que nous réserve l'avenir ?

Résumons : d'ici 30 ou 40 ans, on peut envisager que l'Asie soit l'atelier du monde pour les produits manufacturés et les services et doive importer des quantités importantes de blé, de riz, de maïs et de soja pour l'alimentation animale, ainsi peut être que des viandes. Le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord seront aussi inévitablement de grands importateurs de blé, d'alimentation animale et de viandes. Qui approvisionnera ces marchés ? L'Europe aura beaucoup de mal. Les Etats-Unis risquent d'être eux aussi distancés. Les pays du Groupe de Cairns ont des avantages compétitifs mais leur capacité d'accroissement de la production est limitée. Reste le Brésil qui sera sans doute le grand gagnant et peut-être l'Europe de l'Est ou les grandes plaines de Russie et d'Ukraine.

Pointons un grand changement qui est très vraisemblable et qui peut tout modifier : le changement climatique. Il n'existe actuellement que quelques modèles mondiaux simulant l'évolution et les déplacements des températures et des pluies. Ils convergent tous pour indiquer qu'il pourrait y avoir de grandes transformations. Or, il n'est pas impossible que ces changements climatiques d'un côté favorisent l'Ukraine ou les grandes plaines russes, qui deviendraient alors un lieu important d'accroissement de production, et qu'ils pénalisent de l'autre côté une partie de l'Europe de l'Ouest. Quant à l'Amérique latine, apparemment, elle ne devrait pas connaître de difficultés majeures. En revanche, aux Etats-Unis, qui sont à dominante continentale, les effets du climat pourraient peser. Pour le moment, les cartes sont très imprécises à l'exception de cette triste probabilité : l'Afrique connaîtra un risque important d'accroissement des sécheresses. ■

Des subventions aux effets dévastateurs

En continuant à soutenir massivement leurs exportations agricoles, les pays riches ruinent les petits paysans du Sud. Une politique dont profite surtout l'industrie agroalimentaire. Exemple, la filière lait. Cet article d'une journaliste de la revue Alternative Economiques a été réalisé en collaboration avec le Comité français pour la solidarité internationale, une ONG française. Défis Sud en publie de larges extraits.

Pourquoi dans un pays où 10 % de la population active vit de l'élevage, les produits laitiers (yaourts, beurre) vendus dans le commerce sont soit directement importés, soit fabriqués à partir de poudre de lait achetée sur le marché international ? Cette question, posée par l'ONG Misereor dans une étude sur la filière laitière au Burkina publiée peu avant la Conférence ministérielle de l'OMC à Hongkong en décembre dernier⁽¹⁾, soulève l'un des problèmes auxquels est confrontée l'agriculture familiale au Sud. Depuis les années 1990, les plans d'ajustement structurel et les règles de l'OMC ont contraint les pays en développement à ouvrir davantage leurs frontières. Sous l'effet de la libéralisation des échanges, les exportations mondiales de produits laitiers sont passées de 60,2 millions de tonnes équivalent lait à 83,6 millions de tonnes entre 1994 et 2004, selon la FAO. L'exemple du Sénégal est révélateur de l'ampleur du phénomène : le volume de lait importé - 240 000 tonnes en 2002 - représente deux fois la production nationale. En Tanzanie, où les importations ont progressé de 40 % entre 1997 et 2003, 90 % des produits laitiers commercialisés proviennent des pays du Nord ou ont été fabriqués à partir de poudre de lait importée.

Cette vague blanche concurrence les producteurs locaux et les prive de débouchés, les transformateurs préférant recourir aux importations, tant pour des raisons techniques (la poudre de lait est facile à utiliser tandis que le lait local se heurte à la faiblesse des infrastructures, la chaîne du froid notamment) que de coûts. En dépit de la hausse des cours mondiaux depuis 2002, la poudre de lait européenne ou néozélandaise reste moins chère que le lait du pays. Au Burkina Faso, par exemple, la production locale revient, pour les laiteries, à 300 francs CFA (0,46 euro) le litre, contre 200 Fcfa (0,30 euro) s'il s'agit de lait reconstitué à partir de poudre importée. Une différence qu'expliquent en partie des écarts de productivité entre pays riches et pauvres. Rien de commun en effet entre les exploitations laitières européennes mécanisées dont les vaches produisent

quelque 6 000 litres par an et les élevages traditionnels burkinabés où la traite se pratique à la main et où la production annuelle d'une vache est de l'ordre de 110 litres.

Une concurrence déloyale

Pendant la concurrence entre producteurs du Sud et du Nord est d'autant plus inégale que ces derniers sont largement subventionnés. Les prix de vente des denrées exportées sont ainsi loin de refléter la réalité de leurs coûts de production. L'exemple de l'Europe, principal fournisseur de l'Afrique en produits laitiers, est à ce titre significatif : l'UE consacre chaque année 2,5 milliards d'euros pour subventionner l'exportation de ses excédents dans ce secteur. Des soutiens qui permettent de combler la différence entre le prix intérieur payé aux acteurs de la filière (2 050 euros pour la tonne de lait en poudre en juillet 2006) et le prix mondial (1 623 euros).

Ce dumping est le résultat d'une Politique agricole commune (PAC) qui a trop bien réussi. Dès 1962, la Communauté économique européenne a décidé, parallèlement à la mise en place d'une protection aux frontières, d'accorder des prix garantis élevés aux producteurs pour les pousser à produire et garantir ainsi sa sécurité alimentaire. L'Europe, deux décennies après la Seconde Guerre mondiale, était en effet encore en situation de déficit. Cette politique a rapidement porté ses fruits et, dès le milieu des années 1970, la CEE, devenue excédentaire, a commencé à écouler ses surplus hors de ses frontières. Mais impossible, sans le recours à des subventions, d'affronter sur les marchés extérieurs des pays comme la Nouvelle-Zélande dont les coûts sont imbattables, notamment en raison de systèmes de production très extensifs.

Ces aides à l'exportation, jugées contraires à la libre concurrence, sont depuis longtemps contestées, hier au sein du Gatt, et aujourd'hui à l'OMC. Mais même si comme le prévoit l'accord signé en décembre dernier par les membres de l'Organisation mondiale du commerce, celles-ci disparaissent en 2013, le problème ne serait pas résolu pour autant. Car si elles sont les plus visibles, les subventions à l'exportation ne sont pas, et de loin, les seules aides dont bénéficie le secteur laitier. En plus des 2,5 milliards d'euros de soutiens à l'export, 13,5 milliards d'euros supplémentaires sont, selon l'OCDE, dépensés chaque année par l'UE pour appuyer la filière lait. Ils consistent principalement en aides directes aux exploitants agricoles, mais aussi en aides indirectes telles que services techni-

(1) La révolution blanche est-elle possible au Burkina Faso, et plus largement en Afrique de l'Ouest ?, Misereor, juillet 2005 (www.abcburkina.net/documents/filiere_lait_burkina.pdf).

(2) L'UE s'est ainsi alignée sur le modèle américain, où le prix intérieur équivaut à celui du marché mondial mais où les farmers sont également très subventionnés.

(3) Pour un commerce équitable des produits laitiers. Éléments de réflexion pour une réforme du secteur laitier européen, Gret, juillet 2006.

ques et vétérinaires ou des campagnes de promotion des produits laitiers auprès des consommateurs.

Si ces aides directes au revenu des agriculteurs sont aujourd'hui aussi importantes, c'est qu'elles sont venues compenser l'alignement progressif du prix intérieur européen sur celui du marché mondial organisé dans le cadre de la réforme de la PAC de 2003. Une réforme qui permet à l'Union de commercialiser ses excédents à l'étranger sans tomber sous les fourches caudines de l'OMC. En effet, l'organisation de Genève définit le dumping par le fait d'exporter en-dessous du prix du marché intérieur – même si celui-ci est maintenu artificiellement bas en raison des aides directes au revenu des agriculteurs –, et non en-dessous des coûts réels de production⁽²⁾.

Certes, l'UE a bien cherché, avec la mise en place de quotas laitiers en 1992, à limiter son offre. Mais celle-ci reste supérieure de 10 % à la demande intérieure. Pire encore : la récente réforme de la PAC a autorisé une légère augmentation des quotas, de 0,5 % par an au cours des prochaines années. Sans attendre les effets de cette décision, l'Europe est déjà le premier producteur et exportateur mondial de produits laitiers avec respectivement 146,9 millions de tonnes collectées et 47,9 millions de tonnes exportées en 2004, soit près de 40 % du commerce mondial.

Concentration

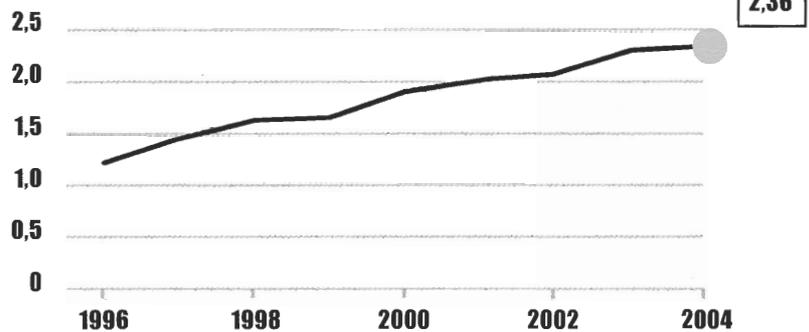
La puissance commerciale de l'Europe ne profite pourtant pas à l'ensemble des agriculteurs de l'Union. Selon Eurostat, le nombre des exploitations laitières a été pratiquement divisé par deux entre 1995 et 2003, passant de 1 million à 615 700. En France, l'Onilait dénombrait 107 200 producteurs laitiers en 2004, soit une baisse de 30 % en dix ans. Or, durant la même période, la production laitière européenne est restée stable (113 millions de tonnes) tandis que le cheptel laitier perdait un million de têtes sur un total de vingt millions. Des chiffres qui traduisent un fort mouvement de concentration des exploitations et un accroissement incessant de la productivité par actif. Si la moyenne européenne est de 34 vaches laitières par exploitation, le nombre de celles qui dépassent cette moyenne est en forte progression. En France, seules 4 % des fermes laitières jouissent d'un quota de production supérieur à 500 000 litres de lait. Mais d'autres vont rapidement les rejoindre. Aux Pays-Bas, 25 % sont déjà dans ce cas. Et près de 66 % au Danemark, selon une étude réalisée par le Gret (Groupe de recherche et d'échanges technologiques)⁽³⁾. Loin de contribuer au maintien d'une agriculture familiale, la PAC favorise ainsi le développement d'une agriculture industrielle et productiviste qui a par ailleurs de redoutables conséquences sur l'environnement.

Profitant de la concentration des élevages qui leur permet de réaliser des économies d'échelle dans la

L'Afrique achète toujours plus

Importations de produits laitiers en Afrique subsaharienne, en millions de tonnes équivalent lait

Source : FAO



collecte de la matière première, les grands groupes industriels tendent de leur côté à imposer leurs conditions aux agriculteurs. Ces derniers travaillent de plus en plus souvent sous contrat, réduits ainsi à de simples sous-traitants d'une poignée de firmes géantes en situation d'oligopole. Nestlé traite plus de dix milliards de tonnes de lait par an et domine le marché international du lait en poudre, avec 50 % des exportations mondiales. Et 40 entreprises seulement transforment 65 % de la production européenne. Lactalis, numéro deux de l'UE en volume, traite 20 % du lait collecté dans l'Hexagone et achète aujourd'hui près de 7 milliards de tonnes de lait par an, suivi par Bongrain, deuxième entreprise tricolore spécialisée dans le fromage, avec quelque 4,2 milliards de tonnes.

Ces multinationales, plus que les consommateurs, sont les grandes bénéficiaires de la baisse des prix intérieurs européens et de la libéralisation des échanges agricoles, qui leur permet de s'approvisionner au meilleur prix. Ce sont elles qui empêchent, quand elles commercialisent leurs produits hors de l'UE, les subventions européennes à l'exportation. Même si celles-ci ont beaucoup diminué en raison de la réforme de la PAC, elles représentent encore des sommes considérables. Arla Foods, l'un des grands du secteur, basé au Danemark, a ainsi reçu 121 millions d'euros de subventions aux exportations en 2004/2005, plus que son bénéfice net de 107 millions d'euros. En France, la moitié des subventions à l'export versées par l'Onilait sont perçues par quatre entreprises.

En définitive, la politique laitière de l'Europe, financée par le contribuable, entretient au Sud le cercle vicieux de la pauvreté sans pour autant permettre le maintien de ses propres agriculteurs. Alors que la sécurité alimentaire de la planète impliquerait au contraire la reconnaissance du droit des Etats à protéger leurs marchés du dumping pratiqué par les autres pays afin de leur permettre d'assurer des débouchés à leurs producteurs et de développer leurs marchés intérieurs. ■

Plein de poudre pour le Cameroun

Au Cameroun, une part importante de la production de lait est consommée par les producteurs eux-mêmes et la disponibilité du lait local est tributaire du caractère saisonnier de la production. De plus, les prix du lait local, liés aux variations de l'offre et la demande, sont très fluctuants. Pour satisfaire la demande nationale, le Cameroun a recours aux importations de lait en poudre et concentré.

Pourtant, les potentialités du pays sont riches. Les conditions climatiques sont favorables à la santé des animaux et les zones agro-écologiques propices à l'élevage des bovins et des petits ruminants couvrent une partie importante du territoire national. Le cheptel est abondant, même s'il est largement sous-exploité. La demande est bien présente puisqu'on estime que la consommation actuelle de lait frais, lait importé, yaourt et autres produits laitiers atteint 24 litres par habitant et par an, ce qui correspond au potentiel existant au niveau national. Le problème du faible potentiel génétique des races locales de bovins pourrait être résolu par les unités de recherche qui sont très dynamiques mais manquent d'un encadrement adéquat. A ce propos, un projet d'appui au développement de la filière laitière, lancé par le Ministère camerounais de l'Elevage, des Pêches et de l'Industrie Animale (MINEPIA) en mars 2006, vise à valoriser la capacité de production des petits producteurs et pourrait contribuer, s'il s'en donne les moyens, à sauver une filière au bord du gouffre.

Potentialités bridées

Toutes ces potentialités sont bridées par quelques contraintes importantes. Le manque de statistiques fiables dans le secteur en est une, due à l'absence d'un mécanisme efficace de collecte et de traitement des données. Parallèlement, aucune stratégie de développement n'est clairement définie, avec des objectifs précis à court, moyen et long terme. Les problèmes structurels représentent un autre frein important. Relevons ainsi la rareté ou l'absence de petites unités de transformation dans les zones de production, le manque d'infrastructures de collecte qui réduit les débouchés des producteurs, le mauvais état des routes, le manque de structures de formation spécialisées pour la transformation laitière, l'insuffisance de matériels et d'équipements appropriés ou encore les problèmes d'approvisionnement en eau potable. La conjonction de ces problèmes entraîne

la détérioration du lait frais avant son arrivée dans les points de transformation.

Au-delà de ces problèmes structurels, la faible production laitière des vaches locales nécessite un renforcement de la recherche pour accroître la disponibilité des races de vaches plus performantes, ce qui implique un engagement financier de la part des pouvoirs publics. Ceux-ci devraient également réagir face à l'envahissement du marché local par les produits importés et réguler les flux de lait importé ainsi que son prix. Ces importations rendent d'autant plus nécessaire une organisation des producteurs qui pourraient alors se constituer en partenaires de poids et mieux défendre leurs produits et leurs ventes sur les marchés locaux. Autant d'éléments qui posent ouvertement la nécessité d'une politique étatique cohérente pour promouvoir la production laitière.

Les importations de lait et leurs conséquences

Le faible niveau de production laitière est donc compensé par des importations. L'Institut national de statistique indique que ces importations auraient presque doublé au cours des dix dernières années. Le mouvement s'est ralenti depuis 2003 suite à l'entrée en application de l'exigence d'un certificat de qualité.

Le lait en poudre et le lait concentré sucré représentent plus de 90% des importations de produits laitiers et entrent directement en concurrence avec le lait produit localement. La société Nestlé Nederlands est le plus grand fournisseur du Cameroun avec un chiffre d'affaires de plus de 14,32 milliards de francs CFA (environ 21 millions d'euros). Le Cameroun a importé du lait de 31 pays, dont 10 font partie de l'UE et notamment la Belgique, les Pays-Bas, la France, l'Espagne et la Grande-Bretagne. La Belgique est en tête avec 21 753 tonnes (24,8 %), suivie par les Pays-Bas (22,3 %) et l'Espagne (20,2 %). La filiale camerounaise de la multinationale Nestlé est le premier opérateur économique important du lait au Cameroun.

Contrairement aux produits locaux, on trouve le lait et les produits laitiers importés dans tous les espaces de vente du territoire camerounais. De plus, leur prix est inférieur à celui des produits locaux. Cette différence de prix est due à la faible compétitivité du système de production local en termes de volume de production, de coût de revient et de présentation du produit. Par ailleurs, l'ab-

(1) Etude exhaustive commandée par SOS Faim pour le compte du consortium ALIMENTERRE et réalisée par l'ACDIC. Cette étude s'inscrit dans le cadre de la préparation d'une campagne pour la souveraineté alimentaire.

sence de politique de régulation des importations explique les faibles niveaux de tarifs douaniers appliqués à ces produits et participe à la fixation de leur prix.

Il s'en suit que pour assurer la satisfaction des besoins primaires de ses populations, le Cameroun est extrêmement dépendant des importations de lait et produits laitiers. Celles-ci représentent 90 % de la consommation dans les villes de Douala et Yaoundé et une part importante de la consommation dans les autres villes au sud du pays. Même les unités de transformation utilisent majoritairement la poudre de lait importé comme matière première.

Ces importations entraînent des pertes de devises et des manques à gagner en termes de production. En l'espace de dix ans, (1996 – 2005), le Cameroun a importé du lait pour une valeur de 107 milliards de FCFA (environ 160 millions d'euros).

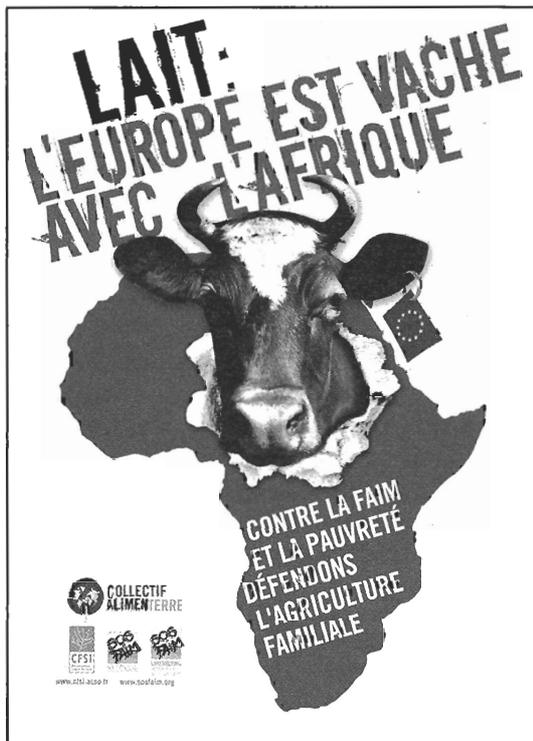
Ces importations sont lourdes de conséquences au niveau social. La production et la vente de lait sont principalement exercées par les femmes et leurs enfants qui traitent le lait, le transforment et le vendent sur le marché local. Dans les zones de production, les femmes assurent quotidiennement l'alimentation familiale. La concurrence croissante du lait importé met en péril cette économie traditionnelle et représente une véritable menace pour l'agriculture familiale.

Enfin, d'un point de vue sanitaire, il faut remarquer que des importations frauduleuses de lait échappent au faible dispositif de contrôle de qualité et mettent à la disposition des consommateurs des produits peu fiables. Mais, comme ils sont meilleur marché que les autres, ils sont largement consommés, y compris pour l'alimentation des nourrissons et des enfants en âge de sevrage.

Une politique inexistante

Les performances d'une filière économique ne peuvent se comprendre en dehors de la politique mise en place pour son développement et du contexte global de la production et de la commercialisation. Les mauvaises performances de la filière laitière camerounaise reflètent parfaitement l'état d'engagement des pouvoirs publics dans ce secteur. En fait, il n'y a pas de politique de développement de la production laitière au Cameroun. Un projet de « stratégie sectorielle », publié en 2002 par le MINEPIA, présentait bien des engagements et des orientations de l'action gouvernementale afin de développer la production laitière, mais l'approche se révèle partielle et insuffisante pour résoudre les problèmes de structures et d'infrastructures.

Il n'existe pas non plus de politique agricole commune au niveau de la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEMAC) mais seulement un programme régional de sécurité



alimentaire en cours d'exécution ; à terme, cette stratégie devrait permettre d'améliorer les conditions de vie des producteurs par l'accroissement de leurs revenus, d'accroître la productivité agricole, de développer les infrastructures et d'augmenter les budgets alloués à l'agriculture. Cette absence de volonté politique est d'autant plus regrettable que l'environnement politique et institutionnel international n'encourage pas le développement des secteurs de production dans les pays en voie de développement. Le libéralisme messianique des institutions internationales (Banque mondiale, FMI, OMC) est là pour en témoigner.

Par ailleurs, on sait que la politique agricole commune (PAC) de l'UE a des effets directs sur ses relations commerciales avec ses partenaires africains. Monopolisant 40 % du budget de l'Union européenne, cette politique de soutien à l'agriculture améliore les conditions de vie de certains producteurs européens mais entraîne des déséquilibres persistants dans les pays destinataires des produits ainsi subventionnés. Au Cameroun, les producteurs de lait ne bénéficient pas de subventions directes de l'Etat. Il en résulte que leurs produits ne sont pas concurrentiels par rapport aux produits importés largement subventionnés. Cela étant, le Cameroun ne devrait-il pas s'inspirer des stratégies de l'UE, son premier partenaire commercial ? Dans un contexte où le producteur est incapable de réaliser les investissements indispensables pour le développement de la filière lait, une intervention financière de l'Etat est en effet incontournable pour la réalisation d'infrastructures, le financement de la recherche ou la création d'un environnement commercial propice. ■

Lait : l'Europe est vache avec l'Afrique

C'est le slogan de la campagne lancée le 10 octobre 2006 par le collectif Alimentterre, animé par le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI), SOS Faim Belgique et SOS Faim Luxembourg. Ce collectif invite à diffuser et à signer une pétition adressée à la Commission européenne et aux gouvernements belge, français et luxembourgeois. Il demande la fin des aides directes à l'exportation, la reconnaissance du droit à la souveraineté alimentaire et l'accroissement de l'aide au développement dans le secteur agricole. Le dossier complet et le texte de la pétition peuvent être signés en ligne sur www.sosfaim.org

Présentation d'une étude de Jean-Louis Rastoin

(Ingénieur agronome. Professeur à l'Agro-Montpellier)

Concilier système alimentaire et développement durable

Depuis environ un demi-siècle, notre monde est confronté à la domination croissante d'un système alimentaire agro-industriel, avec la généralisation d'un mode de production qui induit parallèlement une consommation de masse. Dans une étude récente⁽¹⁾, Jean-Louis Rastoin explore, à partir du concept de développement durable, les pistes relatives à la faisabilité d'une alternative au système alimentaire agro-industriel.

(1) *Le système alimentaire mondial est-il soluble dans le développement durable? Communication présentée au colloque de la SFER (Société Française d'Economie Rurale), Les institutions du développement durable des agricultures du Sud, Montpellier, 7 - 9 nov. 2005*

(2) *En Amérique latine et en Asie du Sud-Est, les supermarchés contrôlent aujourd'hui 50 % du commerce de détail contre 20 % il y a dix ans (source : Euromonitor)*

Un super-marché européen : vision particulière d'une certaine souveraineté alimentaire.

Photo : Reporters.

Notre époque se caractérise par un allongement extraordinaire de la filière agro-alimentaire et par une très forte réduction du temps consacré à la préparation et à la prise des repas. L'ultime étape peut être qualifiée d'« agro-tertiaire » dans la mesure où les aliments tendent à devenir non plus des biens matériels mais des services. Dans le prix final du produit, la part des matières premières agricoles représente moins de 20%, le reste se destinant aux prestations de services ou à des prélèvements (transport, marketing et publicité), à l'industrie alimentaire et à l'emballage. Ce modèle croît rapidement dans les pays émergents, stimulé par l'expansion rapide de la grande distribution⁽²⁾. Il s'accompagne d'un mouvement de standardisation des produits.

Sur le plan de la consommation, le modèle agro-industriel est loin d'atteindre l'objectif fixé par le Sommet mondial de l'alimentation de Québec (1995) qui est d'assurer, pour tous, l'accès économique à une alimentation satisfaisante, saine et

nutritive. Selon l'Organisation mondiale de la santé, au début des années 2000, plus de 50% de la population mondiale est atteinte par une forme de malnutrition, et plus de 850 millions souffrent de sous-alimentation. Dans le même temps, plus de 300 millions de personnes souffrent de sur-alimentation... Les causes de ce « désordre alimentaire » sont multiples : pauvreté, statut de la femme, carences des systèmes de santé, inexistance de politiques publiques...

Les caractéristiques du modèle

Sur le plan de la production, c'est un modèle intensif et spécialisé, vu le nombre restreint de plantes ou d'espèces animales sélectionnées. Ainsi, sur trente mille végétaux comestibles, seuls 120 sont largement cultivés et 9 assurent 75% des besoins alimentaires. Ce système s'appuie sur une industrie d'assemblage d'ingrédients issus des quatre coins du monde. Ainsi, l'on a calculé qu'un pot de yaourt « contient » 8000 km de transport, si on cumule les distances parcourues par l'ensemble des composants. La perspective d'une hausse importante des coûts de transport rend encore plus évidentes les limites d'un tel modèle, ne fut-ce qu'au niveau environnemental.

C'est aussi un modèle de plus en plus *concentré* où les 2/3 du chiffre d'affaires de l'industrie agro-alimentaire sont assurés par moins de 10 % des entreprises et dans lequel 90 % du commerce de détail alimentaire en libre service est aux mains de six entreprises. Il est dominé par des multinationales cotées en bourse et donc soumises à la volonté de leurs actionnaires, fonds de pension bien souvent, et à la dictature des taux d'intérêt. Par conséquent, ce modèle est hautement *financiarisé*. Enfin, il est de plus en plus *globalisé*, du fait de la croissance du commerce international, du développement des investissements étrangers directs (IED) et de la diffusion du modèle de consommation par les mass-



media. Les IED ont particulièrement augmenté dans le secteur de la grande distribution et celle-ci, par le biais d'énormes budgets publicitaires, contribue à uniformiser une consommation basée sur un nombre restreint de marques et de produits.

Les « bienfaits » du modèle

On peut parler d'autosuffisance au niveau global. Si le partage de la production alimentaire globale se faisait équitablement, les standards nutritionnels seraient atteints. La plupart des famines du 19^e siècle sont imputables à des circonstances économiques ou militaires. Les progrès techniques ont été décisifs dans cette quête d'autosuffisance, doublant les rendements mondiaux de riz et triplant ceux du blé.

Par ailleurs, les fantastiques gains de productivité ont provoqué une baisse importante du prix des aliments. On peut encore mettre à l'actif de ce système l'innocuité alimentaire - malgré des crises récentes (vache folle, dioxine...), les décès pour toxicité alimentaire sont bien plus faibles qu'ils ne l'étaient auparavant - ou les effets sur les activités économiques. En effet, de par sa sophistication, ce système a permis la création ou l'essor de nouveaux secteurs (emballage, logistique, distribution, restauration) qui compensaient la perte d'emplois agricoles.

Jean-Louis Rastoin s'interroge ensuite sur la pérennité du système, en plaçant « l'homme au centre de la réflexion ». En tablant sur une population stabilisée de 9 milliards de personnes en 2050, on peut avancer que, d'un point de vue technique, la terre serait capable de les nourrir, mais seulement au prix de profondes réformes en termes de politique (répartition des richesses, investissements massifs dans les pays en voie de développement). Parallèlement, la refonte du modèle de consommation semble impérative. La consommation élevée de protéines animales très coûteuses à produire ne peut être étendue à la population mondiale, car trop gourmande en ressources de terre et d'eau. Par ailleurs, les nutritionnistes condamnent ce modèle qui génère des pathologies de grande ampleur.

Quel schéma de production alternatif ?

Professionnels et associations diverses préconisent un schéma alternatif basé sur des circuits courts et des entreprises à taille humaine. Mais l'auteur de cette étude constate que cette approche n'intègre ni le calcul économique, ni la notion de temps car, selon lui, un schéma productif basé sur de petites unités signifierait une forte baisse de la productivité du travail, alors même qu'aujourd'hui un agriculteur français nourrit près de 80 personnes. Le modèle inspiré du slogan « *small is beautiful* » lui semble préjudiciable et « *en rupture avec les tendances observées depuis plus d'un siècle* » dans le monde.

Si on considère la situation dans les pays en voie de développement et en particulier dans les pays dits moins avancés (PMA), on observe l'émergence

d'un système alimentaire dual, pour ne pas dire schizophrénique, dont une part est tournée vers les classes moyennes et aisées des grandes métropoles et vers l'exportation alors que l'autre en est encore à un stade artisanal. Dans ces pays, « la priorité est évidemment de sortir de la pauvreté par la modernisation de l'agriculture et la diversification des activités », sans pour autant reproduire le système actuel qui ne s'intègre pas dans une optique de développement durable (injustices croissantes, destruction de l'environnement).

Si le retour à l'âge artisanal n'est guère envisageable pour des raisons sociologiques, économiques et techniques, comment organiser la nouvelle transition vers un modèle durable respectant les objectifs d'équité sociale, de viabilité économique et écologique ? La régulation par le seul marché ne suffit pas, une véritable politique alimentaire doit être mise en place. Pour l'auteur, celle-ci doit comporter un volet d'incitation pour améliorer le régime nutritionnel, et ce en vertu de considérations de santé publique (prévention des maladies, bien-être) et économiques (abaissement des coûts directs et indirects des pathologies). Dans cette perspective, modifier le comportement du consommateur par l'éducation semble une priorité.

Cette politique alimentaire doit aussi guider la politique agricole et industrielle afin d'améliorer la qualité nutritionnelle des produits vendus et de redéfinir le modèle production - consommation à travers la diversification et des circuits plus courts. Vu l'intensité des échanges mondiaux, une telle politique implique une coordination régionale et une concertation internationale (OMC). Face aux dérives de la globalisation, Rastoin préconise de « régionaliser la mondialisation » afin de « relocaliser » les systèmes alimentaires. La réhabilitation des filières courtes (écourter les distances entre lieux de production et de consommation) permettrait de maintenir la diversité des modèles de consommation et de maintenir ou de créer des activités et donc des emplois en zone rurale.

Pour autant, ce schéma alternatif ne peut tomber dans le piège de l'incessante querelle des anciens et des modernes. Il ne s'agit pas d'opposer petites exploitations familiales et grandes exploitations intensives et spécialisées mais d'inventer un nouveau modèle agroalimentaire qui valorise le patrimoine historique spécifique de chaque société avec les connaissances scientifiques et techniques actuelles. Ce système alimentaire serait alors le paradigme des « indispensables mutations dont dépend notre avenir », comme le suggère le projet d'Ernst Bloch, « *faire du sol et de l'attachement à la terre (...) des fondements de la liberté et du besoin d'appartenance en même temps que des vecteurs de sensibilité et d'une conscience universaliste* ». Et Rastoin de conclure : « La terre constitue ainsi l'un des fondements essentiels du développement durable ». ■

Le prix des aliments en baisse ?

Une étude américaine souligne que le consommateur paie trois fois sa nourriture « bon marché » : à la caisse du magasin, dans ses impôts et dans le fait de devoir assumer le coût (social et environnemental) à long terme de méthodes contraires à un développement durable.

« *Le pouvoir oligopole des sociétés de l'agro-business implique un transfert massif de ressources dans les coffres de quelques sociétés transnationales (70% du commerce céréalier mondial est aux mains de six d'entre elles) aux dépens des fermiers, travailleurs et consommateurs.* » On peut aussi rappeler l'étude de Foreign Policy qui chiffrait les subsides attribués à l'élevage dans les pays du Nord développés. Pour chaque tête de bétail, l'UE des 15 déboursait 179 dollars. Le bétail suisse ou norvégien, pour sa part, était mieux loti puisque chaque heureux mammifère recevait respectivement 987 et 965 dollars. De quoi rendre jaloux les bénéficiaires de l'aide mondiale au développement qui, en moyenne, reçoivent chacun 29 dollars.

► Source : « *Impacts of corporate power on food system* », www.agribusinessaccountability.org

Peter Hazell (Agronome britannique, P. Hazell travaille à l'Imperial College de Londres, dans le domaine des bioénergies, en relation avec l'avenir des petites exploitations)

Politique agricole : une question de taille

Dans le contexte de la mondialisation, certains décideurs plaident pour l'abandon de la petite agriculture au profit de grandes fermes commerciales et du développement rural non agricole. Cependant, pour de nombreux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), la petite agriculture reste la meilleure option en termes de croissance économique et de réduction de la pauvreté. C'est le point de vue exposé par Pierre Hazell dans le magazine *Spore*, en octobre 2006 (voir page 35).

Dans de nombreux pays du Sud, l'agriculture a joué un rôle clé dans le décollage économique et la réduction de la faim et de la pauvreté. Stagnation économique, faim et pauvreté marquent les pays qui n'ont pas su faire leur révolution agricole.

Pourtant, la conclusion selon laquelle ces États devraient investir plus dans le développement agricole, particulièrement dans le vivrier et les petites exploitations, est à présent remise en question. Dans le contexte actuel de mondialisation, libéralisation commerciale, mutation des structures des marchés et offre alimentaire

Quel avenir pour l'agriculture vivrière en Afrique ?
Photo : Aurélie Grimberghs/
SOS Faim.



mondiale forte, un nouveau scepticisme se fait jour : les pays pauvres devraient abandonner le vivrier et la petite agriculture au profit des fermes commerciales, de l'agriculture à haute valeur ajoutée et de la diversification des revenus ruraux par la migration et le développement non agricole. Ces arguments méritent d'être entendus, mais ils peuvent aussi aboutir à des conclusions simplistes qui négligent la diversité des besoins et des opportunités des pays du Sud. Non seulement les petites fermes ont encore un futur viable, mais le retrait de l'État souhaité par certains risque d'entraîner un exode rural massif et prématuré de petits paysans, auquel la plupart des pays ne sauraient faire face.

Mutations agricoles

Le rôle de l'agriculture évolue à mesure qu'un pays se développe. Quand le niveau de vie s'améliore, la part de l'agriculture dans le revenu national et l'emploi diminue, les petites exploitations ont du mal à concurrencer des unités plus grandes et mécanisées et les consommateurs diversifient leur alimentation avec des produits à plus forte valeur ajoutée et des aliments transformés et précuits. L'urbanisation accentue ces tendances.

En bref, avec la croissance, les fermes se font plus grandes, plus commerciales et plus spécialisées dans des produits de plus haute valeur. Nombre de petites fermes disparaissent et les autres s'adaptent en exploitant des créneaux à haute valeur ajoutée où elles sont compétitives, ou en passant à l'agriculture à temps partiel. Ces changements sont inhérents aux mutations économiques d'un pays.

La nouveauté réside dans la vitesse et l'échelle des transformations, associées à des bouleversements du paysage économique mondial. Les dynamiques conjointes de la mondialisation, du VIH/sida et du démantèlement des services agricoles de l'État menacent directement les petits paysans. Le défi est énorme pour de nombreux pays d'Afrique et d'Asie du Sud, où les petites exploitations représentent plus de 80 % des unités de production et au moins 40 % du revenu agricole.

Si les forces du marché ont libre jeu, les fermes les plus grandes et les mieux reliées aux réseaux routiers et aux marchés seront les gagnantes de la nouvelle agriculture libéralisée et à haute valeur ajoutée. Une crise menace sous la pression conjuguée de la démographie et du marché, qui prive la petite paysannerie de ses revenus. Pour l'éviter, les gouvernements,

les ONG et le secteur privé doivent unir leurs efforts et créer un environnement économique plus équitable, propice au développement de l'agriculture et des petites exploitations.

Trouver la bonne formule

À situations différentes, solutions différentes. Les besoins de l'Afrique et de l'Asie divergent fondamentalement. Les économies asiatiques en plein boom offrent aux petits agriculteurs plus de possibilités de diversification dans des produits à forte valeur ajoutée et des sources de revenus non agricoles. Ces options sont bien plus restreintes pour des économies africaines plus pauvres et à la croissance plus lente.

Les petits paysans sont souvent pris au piège de leurs systèmes d'agriculture de subsistance. Il faut aussi concevoir des stratégies différenciées pour les petites exploitations : celles qui ont un réel avenir commercial et les autres, pour lesquelles il faut raisonner en termes de filet de sécurité et de stratégies de sortie. Il n'y a pas de solution universelle. Dans la plupart des pays d'Asie, l'enjeu majeur pour les petits exploitants est d'intégrer à peu de frais les filières modernes, afin de profiter de la croissance rapide de la demande intérieure pour des produits à forte valeur ajoutée.

En Afrique, les marchés domestiques pour ces produits restent limités. Les marchés à l'exportation offrent des possibilités, mais ils sont très difficiles à pénétrer pour les petits agriculteurs. Des succès récents comme les exportations kényanes et ougandaises de fleurs, fruits et légumes sont encourageants, mais insuffisants par rapport aux attentes de la majorité des paysans africains.

En outre, le vivrier continue de jouer un rôle central dans la lutte contre la pauvreté et la faim. Si, en Asie, la demande pour les céréales, racines, tubercules et produits traditionnels d'élevage est stable, en Afrique, elle continue de croître de 3 à 4 % par an. Dans la décennie à venir, le vivrier offrira un marché plus large et plus accessible aux petits producteurs africains que celui des produits non traditionnels à forte valeur ajoutée.

Pour qu'un grand nombre de petits agriculteurs africains puissent trouver des créneaux commerciaux viables, il faut faire bien plus pour améliorer leur accès aux intrants tels les engrais et le crédit agricole, et réduire les coûts de transport et de commercialisation. Les erreurs du passé ont montré qu'il fallait trouver de nouvelles approches, mais le retrait de l'État n'est en aucun cas la voie à suivre. ■

Accéder à l'info agricole

Spore est un magazine bimestriel sur l'agriculture et le développement rural, pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Il est édité par le Centre technique de coopération agricole et rurale ACP-UE (CTA) en anglais, en français et en portugais. Établi en 1983, le CTA est financé par l'UE et déploie ses activités dans le cadre de l'Accord de Cotonou ACP-CE. Il a pour mission de fournir des services qui améliorent l'accès des pays ACP à l'information pour le développement agricole et rural, et de renforcer les capacités de ces pays à produire, exploiter et partager l'information dans ce domaine.

► CTA, Postbus 380,
6700 AJ Wageningen,
Pays-Bas
www.cta.int

Andrés Patuelli (Journaliste)

Pérou : le «miracle» de la sierra exportatrice

Le nouveau président du Pérou, Alan García, veut élargir aux hauts plateaux andins le modèle agro-exportateur déjà appliqué dans le secteur côtier du pays. Le projet « Sierra exportadora » devrait créer 300 000 nouveaux emplois d'ici 5 ans. Certaines Organisations paysannes péruviennes craignent pourtant que ce ne soit que de la poudre aux yeux.

- (1) Voir le site du projet : <http://www.sierraexportadora.org/> ; le texte de loi qui officialise le projet : http://www.cepes.org.pe/cendoc/sierra_exportadora.doc
- (2) Gastón Benza : "la prioridad de Sierra exportadora será capacitar a los campesinos"; Agencia Perú.com, 14 août 2006 : http://www.agenciaperu.com/entrevistas/2006/ago/benza_pflucker.html
- (3) Voir Angel Páez, "La amenaza interior", Tierra Viva, 16 juin 2006 : <http://www.ipsterraviva.net/LA/viewstory.asp?idnews=544>
- (4) Voir "Perú : productores rechazan proyecto gubernamental Sierra exportadora, Radio mundo real", 9 octobre 2006 : <http://www.radiomundoreal.fm/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=11603>

Cinq ans et 102 millions de dollars pour ouvrir les hauts plateaux andins péruviens à l'industrie agroalimentaire. De quoi provoquer un véritable changement social et économique dans la région la plus pauvre de ce pays sud-américain. C'était, grosso modo, le message qu'Alan García, en pleine campagne présidentielle, voulait transmettre en novembre dernier lorsqu'il a présenté son idée de « Sierra exportadora ». Ce projet devait permettre, assurait le candidat social-démocrate, de conquérir 150 000 nouveaux hectares, en mesure de générer 730 000 tonnes de produits exportables dans les cinq ans. Cette initiative allait augmenter les revenus de l'ordre d'un milliard de dollars et créer 300 000 nouveaux emplois directs ou indirects. « La sierra a toujours été marginalisée », a scandé l'ancien président péruvien (1985-1990), estimant « qu'aujourd'hui, elle ne peut pas laisser passer une nouvelle occasion de développement comme celle de la globalisation »⁽¹⁾.

Les arguments du candidat García n'ont guère convaincu ceux qui étaient censés être les principaux bénéficiaires du projet « Sierra exportadora ». En effet, la plupart des 8 millions de paysans de l'est et du sud du Pérou lui ont préféré le candidat nationaliste Ollanta Humala. Celui-ci a devancé

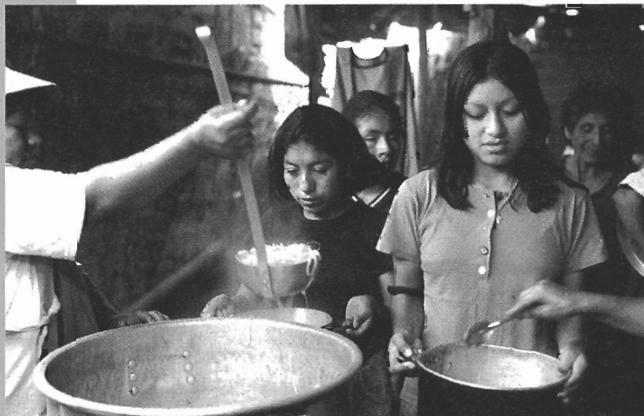
García dans 15 des 25 régions du pays. Celles où se concentrent presque 50% des pauvres du Pérou. C'est cependant Alan García, le candidat du parti apriste péruvien, qui l'a emporté, au deuxième tour, face au leader nationaliste et à la candidate de droite Soledad Lourdes. Quitte à se présenter comme étant « le moins pire » (sic) des candidats.

Miracle économique ou mirage politique ?

Au pouvoir depuis juillet dernier, Alain García n'a pas oublié sa « Sierra exportadora ». Le Congrès lui a accordé son soutien début octobre. Quatorze des 27 millions de Péruviens vivent en situation de pauvreté, voire d'extrême pauvreté. La moitié d'entre eux habitent dans les régions de l'est et du sud du pays (Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Moquegua, Puno et Tacna). Aux prises avec une agriculture bloquée par les petites exploitations, le manque d'eau, d'électricité, ainsi que par la mauvaise qualité des routes, ces régions de l'intérieur ont toujours été délaissées par un Etat péruvien trop centraliste.

Le projet « Sierra exportadora » veut renverser la vapeur, en élargissant aux hauts plateaux andins le modèle agro-exportateur, déjà appliqué dans le secteur côtier du pays. Selon les chiffres officiels, la Sierra exporte 162 millions de dollars annuels tandis que la zone côtière dépasse le milliard de dollars, soit 87,5% du total des exportations. La Sierra fournit néanmoins 54% des produits alimentaires consommés au Pérou. Ce plan « miraculeux » du gouvernement péruvien prévoit des investissements en infrastructure routière et d'irrigation. La formation des paysans devrait également être assurée. Par le biais de la Banque agricole, l'Etat octroiera des prêts aux porteurs de projets productifs. Cette même institution sera responsable du paiement des exportateurs une fois que leurs produits auront été placés sur les marchés internationaux. Il ne s'agit pas de soutenir n'importe quel projet. Le gouvernement a déjà établi une liste de 27 produits pour lesquels il

L'heure de la soupe,
à San Juan de Lurigancho.
Photo : Jenny Matthews,
Panos.



existe un marché externe « assuré ». Il est question notamment des pommes de terre élaborées, d'artichauts frais, de piment, de certaines fleurs, d'ail et d'origan.

En août dernier, Gaston Benza, ingénieur et secrétaire exécutif du projet « Sierra exportadora » s'est félicité des soutiens financiers de la Banque ibéro-américaine de développement (BID) et de la Banque mondiale ⁽²⁾. « Elles sont très enthousiastes », a-t-il affirmé, « parce que le projet vise à connecter les paysans pauvres avec les marchés internationaux. Une démarche qui a déjà fait ses preuves en Inde, au Vietnam et au Brésil ».

Scepticisme et soupçons

« Sierra exportadora » n'a pas manqué de susciter les critiques. Nombre d'observateurs, d'ONG et d'Organisations paysannes se méfient des « bonnes intentions » du Président Alan García. Ainsi, Angel Páez, chroniqueur de l'agence d'informations « Tierra Viva », prête au projet gouvernemental l'intention de couper l'herbe sous le pied d'Ollanta Humala. Car c'est bien dans les régions visées par « Sierra exportadora » que le candidat malheureux à la présidence a devancé Alan García. « S'agissant de régions très pauvres, suggère Páez, elles restent un terreau fertile pour la mobilisation sociale, qui pourrait être influencée par l'activisme des organisations populaires de la Bolivie » ⁽³⁾.

Certaines organisations de travailleurs agricoles mettent en doute les bénéfices que le projet aura pour les paysans ⁽⁴⁾. La Convention nationale agricole (Conveagro), l'Assemblée nationale des usagers d'irrigation (JNUDRP) ainsi que la Confédération nationale agricole (CNA) considèrent que le projet « bénéficiera exclusivement » à l'industrie agro-exportatrice et pénalisera les communautés paysannes les plus reculées du pays. D'après le président de la Confédération nationale agricole, Antolín Huascar, plutôt que de « stratégies d'exportation », la Sierra a besoin d'« infrastructure routière et d'irrigation ». Le dirigeant pense que l'Etat devrait se préoccuper surtout de la « sécurité alimentaire » de la population péruvienne sur le marché domestique. « Le gouvernement veut nous vendre le projet comme le sauveur des pauvres, ajoute le dirigeant, mais nous n'y croyons guère ». D'après Huascar, le gouvernement « ne connaît pas » vraiment la réalité du secteur agricole. Un exemple étant, selon lui, l'accord commercial signé tout récemment avec les Etats-Unis, et qui « va frapper sept millions de paysans ».

Alejandro Zegarra, économiste, expert en thèmes agraires, membre du Parti pour la démocratie sociale, de centre-gauche, se déclare, lui aussi, sceptique sur la viabilité du projet gouvernemental ⁽⁵⁾.

« Sierra exportadora », explique-t-il, « cherche à appliquer de manière mécanique, dans les hauts plateaux, le modèle agro-exportateur de la côte péruvienne, sans prendre en considération les énormes différences en termes de ressources, de climat, de terres, de technologie et d'infrastructure ». Zegarra précise que le modèle agro-exportateur côtier a été porté par des très importants investisseurs privés dans des zones bénéficiant d'un climat privilégié, comme Villacuri et Ica, ainsi que d'un système d'irrigation assuré par des projets de grande envergure comme Chavimochic. Après dix ans d'existence, ce modèle n'a pas dépassé les 60 000 hectares de culture, avec un coût moyen de 10 mille dollars par hectare. Et il n'a pas été question de reconvertir des petits et des moyens agriculteurs. Ainsi, prétendre générer, en seulement cinq ans, 150 mille hectares d'agro-exportation dans la sierra, avec un crédit de 2 mille dollars par hectare, semble une proposition souffrant d'une faible base technique et d'un support financier encore plus faible. « Nous croyons », conclut Alejandro Zegarra, « que la Sierra peut et doit exporter, mais sur base de ses propres modèles, construits à partir de ses capacités, besoins et organisations ».

Plus récemment, le Centre péruvien d'études sociales (CEPES) a souligné la valeur du projet « Sierra exportadora » ⁽⁶⁾. Ceci dans la mesure où « il reconnaît l'importance de prêter un soutien spécial au secteur agricole andin, toujours négligé par les politiques publiques ». Toutefois, nuance cette ONG, spécialisée dans la thématique agricole, l'initiative gouvernementale « ne constitue ni remplace une stratégie nationale de développement rural ». Malgré les bénéfices que peut entraîner l'agro-exportation, il ne faut pas être dupe et penser que sa rentabilité est déjà assurée. Les coûts de production sont, en effet, très hauts, et les variations des prix sont également à l'ordre du jour, comme n'importe quel autre marché agricole. Il y a lieu de se demander si les promoteurs du projet ont estimé la taille réelle des marchés pour les produits qu'on veut exporter.

« La contradiction apparaît de manière plus claire, poursuit le CEPES, lorsqu'on constate la volonté gouvernementale d'obtenir le plus tôt possible, de la part du Parlement péruvien, l'approbation de l'accord commercial avec les Etats-Unis signé par le gouvernement d'Alejandro Toledo. Le projet du Président García semble, curieusement, ignorer les conséquences sur la rentabilité de l'activité économique de la Sierra, qui entraînera l'entrée sur le marché local des produits agricoles américains subventionnés ». Dans ces conditions, les possibilités que le projet agisse comme un outil qui change de manière significative les conditions productives et commerciales de la Sierra semblent très limitées. ■

La Sierra délaissée

Sous le gouvernement d'Alejandro Toledo (2000–2005), l'économie péruvienne expérimenta une croissance annuelle moyenne de 5%. Mais le nombre de pauvres ne s'est réduit que de 2,3%. Dans certains secteurs du sud et de l'est du pays, la pauvreté s'est même accrue. D'après le dernier rapport du bureau local de l'Unicef (le Fonds des Nations unies pour l'enfance) les dépenses sociales du gouvernement de Toledo ont augmenté de 58,1%, mais les montants alloués sont visiblement insuffisants. Qui plus est, la distribution de ces ressources publiques limitées se fait au détriment des régions de l'intérieur du pays. Ainsi, 134 dollars par personne sont dépensés à Lima, la capitale, contre 38 dollars seulement à Huancavelica, 45,6 dollars en Apurimac ou 61 dollars en Ayacucho.

► Source : Angel Páez, « La amenaza interior », Tierra Viva, 16 juin 2006.

(5) Eduardo Zegarra, « De la sierra exportadora a la sierra emprendedora », La República, 19 janvier 2006, <http://www.concertaciondescenralista.com/muestra-opinion/de-la-201csierra-exportadora201d-a-la-sierra-emprendedora/>
(6) Voir Revista agraria n° 79, octobre 2006 : http://www.cepes.org.pe/revista_r-agra79/LRA79-07.pdf
Voir, par ailleurs : http://www.actualidadeconomica-peru.com/antiores/ae_2006/sep/art104_sep_2006.pdf