

Crise alimentaire mondiale. Désordres et débats

*Pierre Janin**

Le choix des mots

« On a faim. » Cette expression a fait la une de nombreux journaux écrits ou télévisés depuis la fin de l'année 2007. Elle illustre, si besoin était, la force du phénomène. En effet, comme pour l'effondrement des marchés financiers qu'elle accompagne, l'intensité et la durée de cette crise alimentaire restent encore à déterminer.

À certains égards, c'est une crise que l'on n'avait pas vraiment vue (ou voulu voir) venir. D'abord, parce que l'on pensait qu'elle resterait limitée aux pays très pauvres, à déficit céréalier chronique, faiblement exportateurs, majoritairement situés en Afrique subsaharienne. Ensuite, parce qu'elle a logiquement touché des consommateurs urbains pauvres, presque exclusivement dépendants du marché pour se nourrir, vivant au jour le jour. Mais surtout parce que l'on pensait qu'une situation de légère surproduction mondiale et des stocks suffisants sauraient garantir les besoins. Puis, peu à peu, d'autres catégories de population, habituellement épargnées – soit parce qu'elles travaillent et perçoivent des revenus réguliers (salaires, locations), soit parce qu'elles n'achètent qu'une part de leur alimentation (par suite d'une prise en charge ou d'une petite activité agricole) – ont été touchées à leur tour.

Les notions même de « faim » et de « crise alimentaire » sont sujettes à interprétation et à manipulation. Si la satiété est un état de ressenti, la satisfaction des besoins énergétiques est plus souvent mesurée à l'aide de normes nutritionnelles,

* Chargé de recherches, UMR 201 « Développement et sociétés » (UP1/IRD), IRD BP 1386 Dakar-Hann (Sénégal).

parfois changeantes selon les institutions. Les manques liés aux carences en micronutriments (vitamines...) renvoient, quant à eux, à des formes de « faim cachée » plus difficiles à appréhender. Quant à la « crise », elle est généralement considérée comme un événement conjoncturel largement d'origine externe (sécheresse, criquets, prix, épidémie), se traduisant par une rupture brutale du niveau de l'offre [Copans, 1975].

Cette conception est peu à peu battue en brèche. De nombreux spécialistes démontrent que, dans les pays pauvres, les crises alimentaires auraient plutôt tendance à s'inscrire dans la durée. La vulnérabilité, la pauvreté comme la malnutrition se reproduisent ou se creusent souvent d'une génération à l'autre. Les crises alimentaires seraient ainsi davantage liées à une dégradation progressive des moyens d'existence et des capacités de survie contre laquelle il est plus problématique de lutter [Olivier de Sardan, 2008]. À la fragilité des ressources répond également l'incertitude sociale et politique pesant sur les droits [Sen, 1981]. C'est pourquoi, localement, certaines situations de crise peuvent passer inaperçues.

Ces deux modèles explicatifs s'enchevêtrent souvent, se contredisent parfois : le premier aurait plutôt la faveur des acteurs de l'aide humanitaire d'urgence ou des gouvernements [Jézéquel et Crombé, 2007], le second serait davantage mis en avant par les agences internationales de développement et les chercheurs. Chacun plaçant sa propre cause.

Un risque alimentaire systémique

Une des craintes des gouvernants et de ceux qui souffrent de la faim, c'est que « la crise tue la crise » : que l'accumulation subite de catastrophes finisse par lasser les donateurs et les financeurs et épuiser le système de l'aide. En 2005, les victimes de la crise alimentaire et nutritionnelle dans les pays sahélo-soudaniens d'Afrique de l'Ouest ont, par exemple, souffert de la mobilisation internationale concurrente pour les victimes du tsunami du Sud-Est asiatique de décembre 2004 ; la succession des épisodes cycloniques en Haïti, à l'été 2008, repousse d'autant les perspectives (et les volontés) de reconstruction. Même fortement médiatisé, le pouvoir d'interpellation d'une crise connaît donc des ratés. Il faut reconnaître que la diversité des risques complique aussi la tâche des décideurs [Eldin et Milleville, 1989 ; Cambrézy et Janin, 2003]. Sans compter qu'avec la globalisation du risque (d'insécurité alimentaire) la gestion réactive des crises devient de plus en plus coûteuse et aléatoire.

Pour espérer être plus efficace, cette dernière devrait impliquer un renouveau de la gouvernance du risque (de la régulation), à l'échelle internationale, que l'on

attend malheureusement encore. On observe, en effet, que l'intégration au marché des économies familiales agricoles des Pays les moins avancés (PMA) accroît la diffusion géographique de ce risque, à cause de la flambée des prix, et son effet de contagion d'une sphère d'activité à l'autre. Ce n'est pas très surprenant étant donné les liens forts qui unissent agriculture, alimentation et nutrition. En cherchant à techniciser la prévision et la gestion des crises alimentaires n'a-t-on pas fini par perdre de vue l'essentiel : le choix d'un mode de régulation sécurisant le plus grand nombre ?

De ce fait, toute crise alimentaire gagne à être abordée d'un point de vue tant géographique (disparités spatiales des ressources), anthropologique (inégalités d'accès et modes de redistribution) que politique (arbitrages et compromis) en intégrant la diversité de ses protagonistes, leurs logiques respectives ainsi que les luttes économiques, politiques et symboliques qui en découlent. Une telle approche permet, en outre, d'élargir l'horizon temporel et de varier les échelles spatiales d'analyse. Elle fait le pari de la complexité mais bute parfois sur les difficultés du diagnostic. En tout état de cause, un modèle complet de gestion du risque se doit d'associer un ensemble de mesures préventives et anticipatrices à des actions curatives, tantôt élargies, tantôt ciblées.

Si certaines situations de crise offrent des opportunités (marchandes, financières ou politiques), elles constituent aussi des moments privilégiés pour confronter les schémas explicatifs et pour chercher des responsabilités, quitte parfois à désigner des boucs émissaires. Chaque crise alimentaire a donc une portée stratégique pour construire des discours et pour raconter une histoire (les événements) et des histoires (le vécu). Plus fondamentalement, ces épisodes servent aussi à pérenniser un pouvoir et à légitimer une action politique ou humanitaire [Janin et de Suremain, 2005].

Les dimensions de la crise

Quelle est la nature de la crise alimentaire de 2008 ? Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une « crise de disponibilité » entraînant une pénurie généralisée, puisque les marchés étaient généralement bien approvisionnés, même si des ruptures momentanées ont pu être observées. Le terme de « disette » semblait également inapproprié par son caractère cyclique et plutôt rural. Celui de « soudure alimentaire » – qui désigne un intervalle de temps variable durant lequel les réserves de nourriture produites localement sont épuisées, nécessitant un approvisionnement externe – semblait hors de propos, la majorité des consommateurs touchés n'étant pas des producteurs. Quant à celui de « famine », avec son cortège de décès, il était définitivement sans objet. Cela dit, les craintes n'en sont pas moins fortes [Charvet, 2006 ; Griffon, 2006].

Pour la première fois et de manière simultanée dans différentes aires géographiques, le « marché » a semblé être pris en défaut [Courade et Peltre-Wurtz, 1991]. Il y a peu encore, cette ouverture était parée de nombreuses vertus : une meilleure insertion marchande était synonyme d'amélioration des revenus (encore faut-il avoir quelque chose à échanger) tandis que les surplus alimentaires des uns devaient permettre de combler les déficits des autres.

En quelques mois, bien des choses semblent avoir changé. D'abord à l'échelle mondiale – avant de se décliner localement selon les contextes agricoles, économiques et politiques. Les prix internationaux des denrées alimentaires de base (riz, blé, lait, sucre, huile, maïs...) se sont ainsi emballés, entre mai 2007 et mai 2008, sans que les gouvernants ne réagissent véritablement : +157 % pour le blé, +140 % pour le maïs, +93 % pour le riz. Le pouvaient-ils d'ailleurs ? Il en est de même pour le lait, les œufs et la viande (avec respectivement +48 %, +26 %, +8 %). Durant cet intervalle, l'indice général de cinquante-cinq produits alimentaires a crû de 54 % selon la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture).

Peut-être misaient-ils déjà sur un reflux spontané (entamé dès le mois de juillet 2008) ou sur le fatalisme alimentaire des pauvres ? C'était sans compter le sentiment généralisé de désarroi et de colère : manger, se déplacer, se soigner devenant chaque jour plus incertain et plus coûteux. Les besoins alimentaires étant marginalement compressibles – même si la part consacrée est inversement proportionnelle au niveau des revenus –, les augmentations des prix alimentaires ont été durement ressenties.

Comment donc caractériser cette crise ? On peut considérer qu'il s'agit d'une « crise conjoncturelle aggravée d'accessibilité », doublée d'une « crise globale de régulation ». On assiste actuellement à une réduction drastique de la capacité des États, des familles comme des individus, à assurer un approvisionnement alimentaire régulier et suffisant, étant donné les hausses des prix des denrées. Les filets sociaux de sécurité habituels (prévoyance institutionnelle et redistribution familiale), fragilisés, sont également hors course. Cet effondrement révèle l'ampleur croissante des inégalités alimentaires dans de nombreux pays en voie de développement [Sen, 2001]. La profondeur de cette crise s'explique aussi par une conjonction extrêmement néfaste de plusieurs phénomènes : investissements spéculatifs dans le secteur des *commodities* (marché des matières premières et de l'énergie) ; baisses conjoncturelles des récoltes liées aux aléas climatiques (sécheresse et gelées) ; concurrence progressive des biocarburants ; hausse de la consommation animale (liée au changement de style alimentaire dans les pays émergents) ; diminution volontaire des stocks mondiaux des grands pays producteurs.

Par une sorte d'ironie de l'histoire, la contraction de la demande solvable (plus forte encore pour les produits énergétiques) et le ralentissement économique mondial qui se profile précipitent, en octobre 2008, le retournement brutal des cours

mondiaux, aggravant l'instabilité des marchés et la perte de confiance globale qui s'ensuit. On entre donc dans une spirale négative dont il est difficile de prédire la fin.

Les conséquences sociales et politiques

Les effets de la crise alimentaire n'ont pas été immédiats. Des manifestations spontanées ont d'abord eu lieu, dans certaines capitales d'Asie du Sud-Est, d'Afrique subsaharienne et du Moyen-Orient, de manière isolée et sporadique à l'automne 2007, puis de manière plus généralisée au printemps 2008. Un peu hâtivement intitulées « émeutes de la faim », elles révèlent la vulnérabilité extrême de certains pays et de certaines catégories sociales à des chocs économiques extérieurs. Cette vulnérabilité a parfois été aggravée par des cataclysmes naturels (sécheresse, inondations, cyclones) qui ont, eux-mêmes, fragilisé les systèmes de secours.

Y sont plus particulièrement exposés les États ne disposant pas de ressources et de réserves énergétiques, minières ou agricoles échangeables permettant d'engranger des devises et d'améliorer leur indépendance alimentaire. À l'échelle individuelle, sont concernés tous ceux n'ayant pas les ressources disponibles (épargne, revenus, récoltes), ni la capacité à mobiliser des recours (emprunt, aide) pour honorer la « facture alimentaire ». Ils seront conduits à « s'ajuster » une fois de plus. Dans les pays où les politiques d'ajustement structurel ont été menées depuis le début des années 1980, chacun sait ce que ce terme implique comme arbitrages et sacrifices [Contamin et Courade, 1990]. Si cette crise alimentaire dure, elle obligera soit à réduire les dépenses alimentaires (et donc les rations), soit à les maintenir en économisant sur d'autres besoins plus ou moins essentiels. D'autres formes de recours, déjà testées, pourront éventuellement être systématisées [Corbett, 1988] : éclatement familial, renforcement de la mobilité, mise en gage de la force de travail, privatisation des ressources afin de réduire le nombre de bouches à nourrir, pouvant aller jusqu'à l'exclusion ou la coercition. Dans un avenir proche et dans certains contextes locaux, se profile donc une possible « crise nutritionnelle durable » (comme celle qu'ont connue l'Éthiopie en 1985 ou le Niger en 2005) qui touchera d'abord les plus vulnérables sans distinction d'âge ou de sexe, faute de perspective de rémission.

De manière indirecte, la crise alimentaire mondiale nous enseigne que les grandes villes des pays en voie de développement constituent des « territoires du risque » dont il faut prendre la mesure [Bricas *et al.*, 2004]. Étant donné le décalage croissant entre les besoins exprimés en nourriture, en eau, en électricité, en logement et leur capacité à les acquérir, les sociétés urbaines très inégalitaires des

pays du Sud sont tentées de donner à ce manque une forte résonance. À la différence des populations rurales, pourtant majoritaires en nombre mais qui souffrent d'être dispersées et mal représentées, les citadins bénéficient depuis longtemps d'une attention particulière [Courade *et al.*, 1986]. C'est aussi parce que les risques de révolte y sont plus élevés et nécessitent des aménagements sociaux et des compromis politiques. La paix sociale est parfois à ce prix afin de garantir l'ordre établi.

Plus fondamentalement, cette crise révèle les conséquences sociales, économiques et politiques négatives, qu'elles soient immédiates ou futures, du modèle de développement promu et défendu, avec ses inégalités d'accès aux ressources (terre, eau, travail, crédit) qui tendent à reproduire l'insécurité alimentaire et la pauvreté. Or celles-ci sont de nature à renforcer la vulnérabilité et l'exclusion dont souffrent les plus pauvres et semer les germes de tensions et de conflits nouveaux.

Les termes du débat

Ce numéro de la revue *Hérodote* se présente aussi comme un retour. Un retour sur certains mots d'abord : l'autosuffisance alimentaire n'est plus un concept tiers-mondiste suranné mais un objectif agricole impliquant une mobilisation forte de l'ensemble de la société et des gouvernants. Un retour sur certaines idées (reçues) [Courade *et al.*, 2006] : l'agriculture familiale a de nouveau un avenir, puisque c'est la Banque mondiale qui le dit ! [Banque mondiale, 2007]. Elle a surtout l'avantage d'assurer plusieurs fonctions stratégiques (alimentaire, environnementale, économique, paysagère), d'être « multifonctionnelle » diront certains.

Au début du XXI^e siècle, les approches de la faim se sont enrichies et multipliées, cédant parfois à certains effets de mode. On a ainsi vu apparaître et se diffuser les expressions de « vulnérabilité à l'insécurité », de « pauvreté alimentaire », de « souveraineté alimentaire », tandis que l'on se mettait à parler de « crise alimentaire et nutritionnelle » [Klennert *et al.*, 2006]. L'objectif poursuivi est de mieux prendre en compte la complexité de la faim. Pour ce faire, l'analyse des dynamiques devra l'emporter sur celle des États et l'analyse des interactions sur celle des causalités. En outre, avec la décentralisation administrative et l'ouverture démocratique, de nouveaux acteurs (associations, ONG, organisations paysannes...) ont commencé à faire valoir leur droit à participer à la gestion de situations d'insécurité alimentaire. Cela implique aussi de nouveaux débats portés par des convictions et des conceptions différentes [Winter *et al.*, 2001]. Parallèlement, les outils de prévision et de diagnostic (système d'information et de représentation) se sont multipliés et affinés.

Toutefois, en dépit de ces avancées marquantes, la résolution des crises alimentaires reste problématique. Parce que les causes en sont multiples et complexes,

parce que les manifestations peuvent en être variables ; parce que les moyens manquent aussi. Mais surtout parce que les décisions prises par les États peuvent se révéler inappropriées ou tardives et venir contrecarrer la réalisation même des politiques affichées. De plus, il faudra compter avec la versatilité des investisseurs des fonds d'actions « agroalimentaires » et l'instabilité structurelle des prix qui en découle. C'est donc bien l'intégralité des politiques agricoles et alimentaires qu'il convient de repenser [Maxwell et Slater, 2003 ; IFPRI, 2007].

Malgré tout, même si les politiques sectorielles manquent cruellement de moyens, la question agricole et alimentaire reste encore un domaine réservé de politique dans de nombreux pays pauvres. Si tel n'est pas le cas, comment expliquer la proximité remarquable existant entre certains réseaux marchands et certaines élites politiques et administratives ? Comment comprendre que les pouvoirs de décision au sein de dispositifs institutionnels rénovés soient encore fortement centralisés ? Les diagnostics élaborés (lieux d'observation, personnes-ressources, indicateurs sélectionnés) peuvent eux aussi faire l'objet d'un usage non scientifique. Quant aux modes de représentation (cartographique ou statistique) eux-mêmes, ils peuvent minimiser comme renforcer l'intensité d'un phénomène. Force est de reconnaître leur possible instrumentalisation, à des fins de légitimation et de captation de l'aide publique ou privée, par l'appareil étatique ou les ONG.

Enfin, on ne peut évidemment passer sous silence les mises en scène auxquelles donne lieu la gestion de la crise alimentaire. Par « mise en scène », on entend l'ensemble des discours, tantôt explicatifs, tantôt dénonciateurs, destinés à rassurer et à mobiliser. On considère aussi les rhétoriques habiles des différents intervenants visant à valoriser les actions entreprises et à légitimer leur existence dans un marché de l'aide de plus en plus concurrentiel.

Par sa complexité, la crise de 2008 nous incite donc à prendre du recul. C'est pourquoi il nous paraît pertinent de relire attentivement certains documents ayant animé les débats passés, depuis *Géopolitique de la faim* (1956), *Sécheresses et famines du Sahel* (1975), en passant par *Économie alimentaire* (1990) et *La Sécurité alimentaire à l'heure du néolibéralisme* (1991). Durant plus de deux décennies, l'approvisionnement alimentaire a été délégué au marché économique et à ses agents, tandis que les politiques agricoles et alimentaires étaient réduites à peu de chose. C'était la rançon du discrédit idéologique pesant sur l'action publique dont il fallait rogner le champ d'action et le niveau des dépenses. On voit aujourd'hui les limites de cette approche. D'où le choix des coordonnateurs du dossier d'aborder la crise alimentaire à partir d'un angle résolument géographique et politique.

Bibliographie

- BANQUE MONDIALE (2007), Rapport sur le développement dans le monde 2008. *L'Agriculture au service du développement*.
- BRICAS N. (dir.) (2004), « Alimentation des villes », *Cahiers Agricultures*, John Libbey Eurotext, Paris, vol. 13, n° 1.
- CAMBRÉZY L. et JANIN P. (2003), « Le risque alimentaire en Afrique », in VEYRET Y. (dir.), *Les Risques*, SEDES, Paris.
- CHARVET J.-P. (2006), *L'Alimentation dans le monde. Mieux nourrir la planète*, Larousse, Paris.
- CONTAMIN B. et COURADE G. (1990), « Économie alimentaire : la purge libérale », *Politique Africaine*, Karthala, Paris, n° 37.
- COPANS J. (1975), *Sécheresses et famines au Sahel*, Maspero, Paris.
- CORBETT J. (1988), « Famine and household coping strategies », *World Development*, vol. 16, n° 9.
- COURADE G. et al. (1986), *Nourrir les villes en Afrique subsaharienne*, L'Harmattan, Paris.
- COURADE G. et PELTRE-WURTZ J. (1991), « La sécurité alimentaire à l'heure du néolibéralisme », ORSTOM, *Cahiers de sciences humaines*, Paris, vol. 27, n° 1-2.
- COURADE G. (dir.) (2006), *L'Afrique des idées reçues*, Belin, Paris.
- ELDIN M. et MILLEVILLE P. (dir.) (1989), *Le Risque en agriculture*, ORSTOM, Paris.
- GRIFFON M. (2006), *Nourrir la planète. Pour une révolution doublement verte*, Odile Jacob, Paris.
- INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE (2007), *Stratégie de l'IFPRI en Afrique. Assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique*, janvier.
- JANIN P. et SUREMAIN Ch.-E. (dir.) (2005), « La question alimentaire en Afrique : risque et politisation », *Revue Tiers-Monde*, n° 184.
- JÉZÉQUEL J.-J. et CROMBÉ X. (dir.) (2007), *Niger 2005 : Une catastrophe si naturelle*, Karthala, Paris.
- DE CASTRO J. (1956), *Géopolitique de la faim*, Éditions ouvrières, Paris.
- KLENNERT K. (dir.) (2006), *Assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Actions visant à relever le défi global*, Inwent, Feldafing.
- MAXWELL S. et SLATER R. (2003), « Food policy old and new », *Development Policy Review*, vol. 21, n° 5-6.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. (2008), « La crise alimentaire au Niger », *Afrique Contemporaine*, De Boeck Université, n° 225.
- SEN A. (1981), *Poverty and Famines : an Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford.
- SEN A. (2001), *Repenser l'inégalité*, Seuil, Paris.
- WINTER G. et al. (2001), *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeu d'acteurs*, Karthala, Paris.