

AFRIQUE : IMPOSSIBLE SOVERAINETE ALIMENTAIRE ?

Yves Ekoué Amaïzo

6 juin 2008

Le 5 juin 2008 à Rome lors du sommet mondial sur la sécurité alimentaire de la FAO, l'agence spécialisée des Nations Unies en charge de l'agriculture et l'alimentation, a recueilli près de 6,5 milliards de \$ des Etats-Unis (\$US) de promesses des bailleurs de fonds de financer par dons des projets et programmes pour soulager la faim dans le monde (voir encadré 3). L'aide bilatérale n'a pas été en reste même si la Belgique s'est singularisée (voir encadré 2).

1. Disparition des responsabilités et silence sur les causes réelles

En tant que forum mondial, la déclaration finale consensuelle reste en deçà des attentes. Tout se passe aux Nations-Unies comme si l'on institutionnalise le refus d'identifier les responsabilités. Cette déclaration reflète les pressions géopolitiques et la mise en otage des pays fragiles par des stratégies d'intimidation des pays à influence forte qui utilisent sans modération l'arme de l'aide financière. En conséquence, la conférence a conclu à la continuation des discussions en se fixant comme objectif de réduire de moitié en 2017¹ le nombre de personnes en situation d'insuffisance alimentaire. Des pays plus audacieux ou plus indépendants comme l'Algérie, l'Argentine, Cuba, l'Egypte, le Sénégal ou le Venezuela n'ont pas hésité à offrir des critiques constructives mais ont évité de se singulariser en bloquant le texte consensuel final. Les principales organisations non gouvernementales sont restées sur leur « faim » et ont dû se contenter des déclarations de principe du texte final de la Conférence. Les mesures d'accompagnement pour le secteur agricole qui sont liés aux changements climatiques adoptés lors de la Conférence des Nations Unies à Bali ont simplement été oubliées.

En réalité, le choc des conceptions a porté sur la libéralisation du commerce des produits alimentaires et donc en filigrane sur les négociations qui se déroulent à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur le commerce des produits alimentaires. En bref, la lutte est engagée entre les pays qui souhaitent que l'on ne perturbe pas l'organisation des marchés et le libre-échange en faisant sauter les subventions agricoles ou les barrières à l'exportation et les pays qui recommandent justement de structurer de manière intelligente et progressive la protection de leur marché, de leurs paysans et de leurs capacités productives locales. En réalité, ceux-là même qui prônent l'ouverture des marchés sous souvent aussi ceux qui font le plus de protectionnisme sélectif. En définitive, c'est le problème de la souveraineté alimentaire avec en filigrane l'autosuffisance alimentaire qui est posé. Les déclinaisons des solutions à ce problème se comptent à l'infini selon les pays, les produits et la période concernés.

Sur un autre plan, les biocarburants (à partir de la canne à sucre, du maïs ou bientôt de l'huile de palme et autres végétaux) n'ont pas été considérés comme responsables de la crise alimentaire. En effet, selon la politique mise en œuvre en amont par les autorités politiques et l'intégration du cycle plantation, production, seuls les excédents de production agricoles ou les

plantations dédiées entre dans la fabrication du biocarburant et ne gêne nullement le volet alimentation. En fait, ce ne sont pas tous les pays qui respectent ces principes. Les pays producteurs de bioéthanol comme le Brésil ne pouvaient être blâmés puisqu'il s'agit bien d'excédent de canne à sucre qui intègre ensuite l'ensemble de la chaîne de production et de consommation de biocarburants. Par contre, rien n'a filtré dans cette conférence sur le rôle et la responsabilité des pays consommateurs de biocarburants qui offrent des prix intéressants, contribuant ainsi à une diversion des exportations des productions alimentaires des pays pauvres vers les pays riches demandeurs. En plus du prix élevé du pétrole, ce phénomène a augmenté les effets de la crise alimentaire sur les populations locales et donc sur l'augmentation de la pauvreté. Faut-il rappeler que le prix du pétrole était de 8 \$ US le baril en janvier 1999 et qu'il oscille autour de 135 \$ US le baril en juin 2008 ?

Il y a eu manifestement une volonté de donner de multiples causes à la crise alimentaire avec en filigrane la négation de la spéculation financière, le rôle de prédation des intermédiaires commerciaux, l'inutilité de la FAO dans la résolution des problèmes agricoles, la destruction du processus de transformation des produits agricoles, les schémas de consommation tant dans les pays du Nord que dans les pays du Sud. Le phénomène de fond est bien que les pays au pouvoir d'achat important en payant mieux certaines productions agricoles du sud ont conduit une bonne partie des terres à servir plus à produire pour l'alimentation animale et les biocarburants que pour l'alimentation humaine. La dérégulation des échanges profite en fait aux pays à influence forte et disposant de moyens de pression sur les pays moins influents comme au demeurant le principe non explicite de « l'aide pour le commerce ». De plus, la destruction des surplus agricoles dans les pays du nord contribue aussi à limiter voire empêcher la baisse des prix alimentaires.

2. Absence de pouvoir d'achat et crise de souveraineté alimentaire

En réalité, les programmes d'ajustement structurels en Afrique subsaharienne ont contribué souvent à la liquidation des sociétés de transformations agricoles dans le cadre de privatisation mal préparées. Les autorités locales considèrent souvent qu'il n'y a pas besoin d'associer les agriculteurs locaux et se contentent souvent de les rendre dépendants. Il suffit de rappeler l'exemple des tracteurs payés par le Gouvernement burkinabé et subventionnés à près de 50% et revendus à des paysans qui ne peuvent les acheter. En réalité, le dossier est mal posé de part et d'autre. La crise alimentaire est une crise de souveraineté alimentaire. Il convient donc nécessairement d'associer les différentes contreparties et surtout d'assurer le bon fonctionnement des institutions locales notamment pour ce qui est de l'accès au crédit et aux équipements permettant d'augmenter la productivité agricole. Celle-ci s'obtient en augmentant les espaces cultivés et irrigués, l'utilisation d'engrais adaptés et non polluants, la mécanisation agricole, en réduisant les pertes après récoltes, en structurant le système de conservation et d'anticipation des crises. Des améliorations sont possibles par la formation adaptée et l'emploi décent tout en donnant la priorité à l'autosuffisance par un système de vases communicants entre la production des produits locaux (céréales) à des prix compétitifs pour la consommation locale et les freins apportés à l'importation des produits alimentaires.

Il est donc clair que les responsables africains qui clament la surprise face à la crise alimentaire cachent l'essentiel de leur vraie préoccupation, à savoir les conséquences des colères sociales sur la stabilité de leur régime. Ce sont bien des erreurs de gouvernance, des stratégies de « révolution

verte » non mises en œuvre, et les protectionnismes sélectifs des pays riches qui ont contribué à faire passer le fossé de la productivité agricole entre l'Afrique subsaharienne et les pays à revenu élevé (PRE) de 1 à 54 entre 1990-92 à 1 à 80 entre 2003-2005² alors qu'il est passé de 1 à 9 à 1 à 12 entre la région Afrique du Nord-Moyen-Orient et les PRE, de 1 à 50 à 1 à 60 pour l'Asie région est et pacifique et de 1 à 7 à 1 à 9 pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

Derrière ce fossé, c'est bien la disparité des pouvoirs d'achat entre les pays qui est en cause. Peut-on d'ailleurs parler de pouvoir d'achat dans les pays pauvres où 70% de la population vit avec moins de deux \$US par jour. Et partout, c'est bien l'impunité des fournisseurs intermédiaires qui pose problème. Beaucoup engrangent des sommes colossales sur le dos du libre-marché et de la concurrence. En réalité, il existe des ententes et des arrangements pour fixer les prix à des niveaux élevés entre les intermédiaires de la libre-concurrence, parfois avec la participation directe ou indirecte des autorités ou des collectivités locales. Même le consommateur se retrouve piégé dans un système où il aurait dû être le gagnant avec des prix à la baisse car la concurrence et l'ouverture des marchés auraient du permettre d'atteindre des prix compétitifs en Afrique. C'est oublier que la disponibilité ou la rareté du bien alimentaire peuvent changer la donne. Les spéculateurs contribuent alors à transformer une courbe ascendante en courbe exponentielle. Les changements et désastres climatiques, les conséquences de la pluviosité, la déforestation sauvage, l'impact des déchets mal recyclés, les pesticides mal maîtrisés et le manque d'information sur les climats doublés d'une faible ou absence d'assurance transforment l'autosuffisance alimentaire des années 60 en Afrique en structuration de l'absence de souveraineté alimentaire.

3. Autosuffisance, rentabilité de l'agriculture et réforme de la FAO

Ainsi, en estimant à 1,7 milliards de \$US l'aide alimentaire d'urgence nécessaire et distribuée avant la fin 2009 pour soulager les pays touchés par la crise alimentaire, la FAO a pu récolter des promesses d'augmentation de fonds (voir encadré 3) et 17 millions de \$US, ceci sous forme de microcrédit³. L'exemple de la Banque islamique de développement mérite d'être mentionné puisque l'annonce est intervenue bien avant l'ouverture de la Conférence par courrier à la FAO. Elle a mis un financement de 1,5 milliards de \$US à disposition pour des projets contribuant à réduire la faim⁴.

Face à ces réponses parcellaires, la victimisation du Directeur général de la FAO par le président sénégalais Abdoulaye Wade, la volonté de « déconnection temporaire des pays fragiles » des règles du libre-échange mondial, l'appel des pays pauvres de voir les pays riches (notamment l'Union européenne et les Etats-Unis) réduire leurs subventions comme élément de réponses à la crise alimentaire n'a pas trouvé de consensus parmi les délégations présentes. Ainsi, le fond du problème de la réforme des agences spécialisées des Nations Unies demeure. En effet, le fait que certaines de ces agences des Nations Unies peuvent s'appropriier unilatéralement, c'est-à-dire sans avis des Etats-membres et donc sans contrôle ni justification de l'utilisation des fonds, entre 5 et 25% de frais d'agence sur les contributions volontaires des pays donateurs pose problème. C'est cette somme que le Président Wade souhaite voir revenir aux pays récipiendaires menaçant de soulever ce problème devant les tribunaux compétents. En fait, les différents représentants des institutions des Nations Unies ont volé au secours du Directeur général de la FAO et se sont auto-congratulées comme d'habitude. Elles ont renvoyé les Etats à

leur problème de gouvernance interne et de manque d'anticipation chronique. Il n'empêche que depuis les années 1970, ces mêmes institutions ont soutenu et proposé des formes diverses et variées d'une certaine « révolution verte ». Proposer aujourd'hui à cette conférence de relancer une nouvelle « révolution verte » en Afrique alors que les moyens financiers manquent ou plutôt se mettent en place selon les besoins du marché permet de rappeler ce que René Dumont a annoncé avec fracas en 1962 : « L'Afrique est mal partie ». On peut en effet s'interroger sur ces démarches du haut vers le bas qui excluent en fait la participation effective des populations concernées. Les dirigeants africains ont été par contre très silencieux sur leur manque de transparence dans les politiques agricoles, les erreurs stratégiques, le manque de mise en œuvre effective et la mauvaise gouvernance. La plupart des questions portant sur la réforme de la FAO, sur l'amélioration de son fonctionnement jugé très bureaucratique, sur l'intégration de celle-ci au sein d'une institution élargie comprenant toutes les autres agences des Nations Unies traitant de la sécurité alimentaire ou sur le transfert du siège de cette nouvelle institution vers l'Afrique n'ont pas trouvé d'échos favorables et le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki Moon, a rappelé qu'il fallait que plusieurs Etats en fasse la demande pour que cette requête soit recevable.

Traiter les autres comme des quémandeurs et des assistés permanents pose problème en termes de concept car il s'agit clairement d'aider en transférant des surplus et non d'aider en transférant les technologies, le savoir-faire et la structuration des institutions d'appui afin de favoriser l'auto-organisation des bénéficiaires et leurs apprentissages du risque. C'est justement ce dernier point qui pose le problème de la dignité des peuples et le ras-le-bol d'un système d'assistanat structurel de la communauté internationale. Au demeurant, la crédibilité des chefs d'Etat africains aurait été plus prépondérante si les insuffisances dans la gouvernance économique et dans les anticipations ainsi que l'absence d'organisation de stocks régulateurs ne mettaient en défaut ceux-là même qui s'attaquent aux Nations Unies, organisations qui ne font que refléter la somme des incohérences des politiques agricoles tant au niveau mondial que dans les pays africains.

Avec l'annonce que les prix des produits agricoles vont rester élevés au cours des 10 prochaines années⁵ après avoir été bas pendant environ 30 ans, il ne s'agit plus d'une crise alimentaire mais bien d'un changement structurel des marchés agricoles. Il faut se demander alors si le riz (plus de 217% depuis janvier 2006), le blé, le maïs, dont les prix ont doublé en 18 mois, ne vont pas contribuer à rendre les troubles politiques et sociaux plus fréquents dans les pays pauvres. Les émeutes dites de la faim et du pouvoir d'achat font craindre des émeutes sociales, dont les effets collatéraux sont perçus par les chefs d'Etat comme des futures déstabilisations des régimes qui ne reposent pas toujours sur la vérité des urnes. C'est peut-être aussi cet aspect qui a poussé la plupart des chefs d'Etat à se rendre à Rome (voir encadré 3) pour mieux comprendre et « anticiper » les risques de troubles sociaux et de stabilisation de leur pouvoir en cas de persistance de la hausse des prix des denrées alimentaires. Si l'alimentation représente près de 60 % ou 70 % des revenus des ménages dont la plupart sont en dessous de 2 \$US, alors c'est toute la chaîne d'approvisionnement et plus particulièrement le rôle des intermédiaires et des commerçants qu'il faut auditer. La hausse des produits alimentaires au plan international ne correspond pas à la hausse dans certains pays pauvres. En effet, les distributeurs ne sont pas neutres et peuvent même se révéler être ceux qui introduisent une distorsion dans le marché en abusant du principe du libre-échange. Le risque est souvent transféré sur les gouvernements alors que des réunions régulières d'alertes et de prévention sur les écarts entre les

prix internationaux et les prix affichés par les intermédiaires et les commerçants auraient mérité que l'ONU fasse quelques rappels de civisme économique. A défaut, il faut croire que le pire est à venir, surtout si les Africains continuent à ne pas produire local pour consommer local.

4. Productivité : associer le secteur privé et les populations

Les populations sous-alimentées en Afrique ne peuvent que compter sur l'accroissement et la productivité de la production agricole. Augmenter les surfaces et les rendements en créant ou renforçant les institutions d'appui avec une participation directe des populations reste une priorité. En réalité, la baisse de 25% des taxes camerounaises sur les importations de poulets découpés (souvent congelés) a abouti à une augmentation de l'importation de poulets de près de 6 fois par rapport à la situation d'avant la réduction des barrières tarifaires. Au Sénégal, 70% de l'industrie avicole locale a disparu justement à cause des poulets européens. Lorsque le Ghana sous ajustement structurel a baissé ses tarifs douaniers de 100 % à 20 % en 2000, le marché local de riz qui s'élevait à 43% en 2000 est tombé à 29%⁶, décourageant les producteurs locaux et encourageant les commerçants. Ainsi, les politiques d'élimination des barrières tarifaires sur les produits alimentaires déstabilisent l'émergence de la capacité productive et la production locale. Ces politiques ne sont pas de nature à faciliter la création d'une souveraineté alimentaire dans les pays pauvres dépendants des importations pour se nourrir. L'alimentation risque de ne plus être un droit si le devoir des gouvernements pousse à l'exploitation de la terre uniquement pour faire de l'argent et en préférant nourrir le monde international doté d'un pouvoir d'achat, oubliant au passage les populations locales. Les donateurs gagneraient à proposer un pourcentage d'au moins 20% de leur aide pour acheter sur les marchés locaux afin de dynamiser les capacités productives. A défaut et au-delà de la question de la dignité humaine, l'Afrique subsaharienne est en train de rentrer dans une nouvelle phase de déstabilisation non sollicitée dont les contours politiques risquent de prendre racine dans les émeutes de la faim.

Les pays pauvres ne peuvent continuer à servir de variables d'ajustements ou subir les incohérences et dysfonctionnement des échanges au plan mondial des produits alimentaires. Le secteur privé, le patronat des pays riches devraient être sensibles à ce changement stratégique de comportements et en profiter pour établir des liens de production. Au-delà de l'échange équitable, il faudra s'assurer une intégration dans les chaînes d'approvisionnement et de production agricole. La responsabilité sociale de l'entreprise pourrait jouer sur une base de discrimination positive au profit des entreprises agricoles et agro-industrielles et les institutions d'accompagnement afin de permettre l'instauration d'un système de régulation des stocks de produits alimentaires pour les économies fragiles. La diversification des marchés d'approvisionnement des pays africains devraient graduellement permettre à des décideurs d'importer moins de produits alimentaires et plus d'équipements et de technologies permettant de transformer sur place pour des marchés régionaux demandeurs. Il faudra se faire à l'idée d'y associer des opérateurs et entrepreneurs économiques y compris ceux de la Diaspora. Croire que les grandes fondations et les grandes alliances suffisent pour résoudre le problème n'est qu'un leurre (voir encadré 1). Il faut retrouver un système d'organisation de la souveraineté alimentaire. Ce n'est qu'à cette condition que la nouvelle révolution dite « verte » pourra réussir. YEA.

Encadrés :

Encadré 1 : Nouvelles alliances stratégiques entre AGRA et trois agences des Nations Unies (PAM, FAO, FIDA)

Pour avoir choisi de s'inscrire dans une logique de développement agricole par l'assistanat afin d'atteindre en 2015 les objectifs du millénaire des Nations Unies, les résultats et les crises liées à la sécurité alimentaire témoignent de quelques erreurs stratégiques. Les populations directement concernées ont systématiquement été oubliées dans le processus participatif. L'ex-secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, devenu le président de l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA) a profité de l'occasion pour offrir des programmes et des projets qui ont pour objet d'aider les petits producteurs à se développer et à améliorer leur productivité agricole. AGRA a donc signé une alliance stratégique avec trois agences des Nations Unies à savoir :

- PAM, Programme alimentaire mondial
- FAO, Organisation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture
- FIDA, Fonds international pour le développement de l'agriculture

Encadré 2 : 18 milliards d'Euros d'aide alimentaire de la Belgique

Charles Michel, ministre de la coopération belge, a confirmé le déblocage par le Ministère des affaires étrangères de 18 milliards d'Euros d'aide alimentaire pour répondre à la hausse des prix.

Il demande à ses collègues européens de s'engager pour que 10% de l'aide au développement soient consacrés à l'agriculture en 2010 et 15% en 2015 ; il demande en plus un renforcement structurel des achats de l'Union européenne sur les marchés locaux qui ne représentent que 19% de l'aide alimentaire.

Source : African Press Organization

**Encadré 3 : Sommet de l'alimentation de la FAO, Rome 3-5 juin 2008
Ceux qui se sont engagés immédiatement**

181 pays et 43 chefs d'Etat et de gouvernement se sont engagés d'aider les pays touchés par la présente crise alimentaire « à assurer le succès des prochaines campagnes agricoles et à garantir leur sécurité alimentaire à plus long terme grâce à des investissements accrus dans l'agriculture et la recherche ».

Les engagements suivants ont été enregistrés (en dollars des Etats-Unis)*:

Banque africaine de développement: **1 milliard** ;
Banque islamique de développement: **1,5 milliard (sur 5 ans)** ;
Banque mondiale: **1,2 milliard** ;
Espagne: **773 millions (sur 4 ans)** ;
France: **1,5 milliard (bilatérale, sur 5 ans)** ;
Japon: **150 millions** ;
Koweït: **100 millions** ;
Nouvelle-Zélande: **7,5 millions** ;
Pays-Bas: **75 millions** ;
Royaume-Uni: **590 millions** ;
UN CERF: **100 millions** ;
Venezuela: **100 millions**.

Le premier ministre espagnol, M. José Luis Rodríguez Zapatero, devrait accueillir en automne une conférence de suivi au Sommet de Rome.

Source : African Press Organization

¹ OECD-FAO, *Agricultural Outlook 2008-2017*, Highlights, Roma and Paris.

² WB, WDI 2008, p. 140.

³ El Watan, 5 Juin 2008, «Sommet de la FAO sur la crise alimentaire mondiale: Les avantages du Nord étouffent le Sud », www.elwatan.com/Sommet-de-la-FAO-sur-la-crise

⁴ Le Quotidien, « Conférence de la FAO/ Rome - Sommet sur la crise alimentaire : Au secours du soldat Diouf », www.seneweb.com

⁵ WHO, *World Health Statistics 2007*.

⁶ Emad Mekay, "IMF "Cure" for Food Crisis also a Cause", in IPS.