



analyse



Sécurité ou sécurisation alimentaire : Une équation complexe dans un monde instable

Flambées des prix, raréfaction des terres et des disponibilités en eau, rivalités commerciales, guerres et convoitises des ressources agricoles forment aujourd'hui les fondements d'une insécurité alimentaire qui tend à se généraliser, et qui oblige les nations à trouver de nouveaux leviers pour sécuriser leurs approvisionnements en aliments.

Par **Thierry Pouch**, économiste, chef du service Études, références et prospective aux Chambres d'agriculture de France, chercheur associé au laboratoire REGARDS de l'Université de Reims Champagne-Ardenne et membre de l'Académie d'agriculture de France.

Photo ci-dessus : Famille indienne dans un champ de blé du Rajasthan. Au lendemain de l'indépendance du pays en 1947, et alors que la situation alimentaire de l'Inde était très mauvaise, le Premier ministre Nehru, qui déclara alors que « tout le reste peut attendre, mais pas l'agriculture », mit en œuvre une révolution verte qui permit d'apporter en quelques années l'autosuffisance alimentaire aux Indiens. Aujourd'hui, le pays n'en demeure pas moins une puissance agricole aux pieds d'argile, et la sécurité alimentaire du pays est toujours en tête de ses priorités. (© Shutterstock/costas anton dimitrescu)

Ne pas pouvoir se nourrir constitue, encore en 2018, une brutale réalité pour quelque 900 millions d'individus dans le monde, une entrave à la liberté pour les hommes et les femmes d'œuvrer pour atteindre leurs objectifs de vie, à la décision de vivre comme ils le souhaitent. Le constat est, de manière récurrente, rappelé à la conscience de ceux qui peuvent accéder sans trop de contraintes aux disponibilités alimentaires. À intervalles réguliers durant la seconde moitié du XX^e siècle, la presse écrite ou télévisée relate ces cas d'enfants émaciés dans certaines régions du monde, durement touchés par l'absence de récoltes ou par des conflits qui les détruisent ou qui entravent l'acheminement de l'aide internationale. Cette

aide s'inscrit toutefois dans une temporalité de court terme, reléguant au second plan la question du déploiement de politiques agricoles actives qui ne peuvent être que du ressort de la longue période. L'impact que peut avoir cette insécurité alimentaire dans des zones géographiques bien identifiées apparaît aujourd'hui moins prégnant, dans la mesure où d'autres causes entrent en concurrence avec elle, qu'elles soient d'ordre écologique, animal, la multiplication des causes allant jusqu'à décourager les donateurs. Pourtant, depuis 2007, année du déclenchement d'une crise économique et financière partie des États-Unis, la question de l'insécurité alimentaire, non seulement continue de concerner

des pays régulièrement exposés au problème, mais a pris ces dernières années des formes inédites, s'est élargie, et a touché des nations qualifiées d'émergentes détenant pourtant des atouts pour nourrir leur population. La crise a été une force de rappel soulignant que l'insécurité alimentaire n'avait finalement pas quitté la destinée des hommes.

L'originalité de la période actuelle réside dans la juxtaposition de forces amplifiant les risques d'insécurité alimentaire, lesquels exacerbent en retour l'instabilité intérieure des pays et des relations internationales. L'état présent des relations internationales se distingue de surcroît par une grave défaillance de la gouvernance non seulement globale, mais aussi agricole, rendant complexe et incertain tout amoindrissement de l'insécurité alimentaire. C'est pourquoi l'instabilité du monde et le retour des passions font de l'ambition de sécuriser les approvisionnements alimentaires une dimension nécessairement géopolitique.

La permanence d'une ambition : nourrir les hommes

La recherche de la sécurité alimentaire anime depuis fort longtemps les sociétés humaines. Dans nos pays industrialisés, la question de l'accès aux aliments ne se pose globalement plus. On oublie toutefois que cette problématique a participé de la fondation de l'économie politique comme discipline scientifique. Le questionnement actuel relatif aux meilleurs moyens à engager pour garantir la sécurité alimentaire des populations fait écho aux controverses sur lesquelles les économistes avaient pris position aux XVIII^e et XIX^e siècles. Une ligne de démarcation sépare les économistes qui, à l'instar de J. Steuart, estiment que l'approvisionnement alimentaire relève d'une politique d'État – dans ses *Dialogues sur le commerce des bleds* de 1770, l'abbé Ferdinando Galiani dit même que le blé est une affaire d'État –, de ceux qui se situent dans un rapport de confiance avec le marché, estimant que l'État n'est pas en mesure de garantir une collecte et une distribution optimale des biens alimentaires, et qu'il vaut mieux s'en remettre au marché. Turgot, Quesnay et Condorcet, sont de ceux qui pensent que l'approvisionnement alimentaire ne peut que s'effectuer sur un marché mondial, car il est rare d'observer une baisse de la production simultanément sur plusieurs aires géographiques. La mise en correspondance par l'échange de l'offre et de la demande mondiale, repousse selon eux les risques de famines, et garantit un juste prix pour le producteur comme pour le consommateur (1).

Le point d'aboutissement de ces joutes théoriques se situe dans le triomphe du libéralisme au XIX^e siècle, sous l'impulsion du Britannique David Ricardo qui, grâce à son théorème des avantages comparatifs, permet à l'Angleterre d'abroger en 1846 la loi sur les blés (qui interdisait toute importation de céréales lorsque les cours passaient en deçà d'un certain seuil), et donc d'importer du blé moins cher en provenance des États-

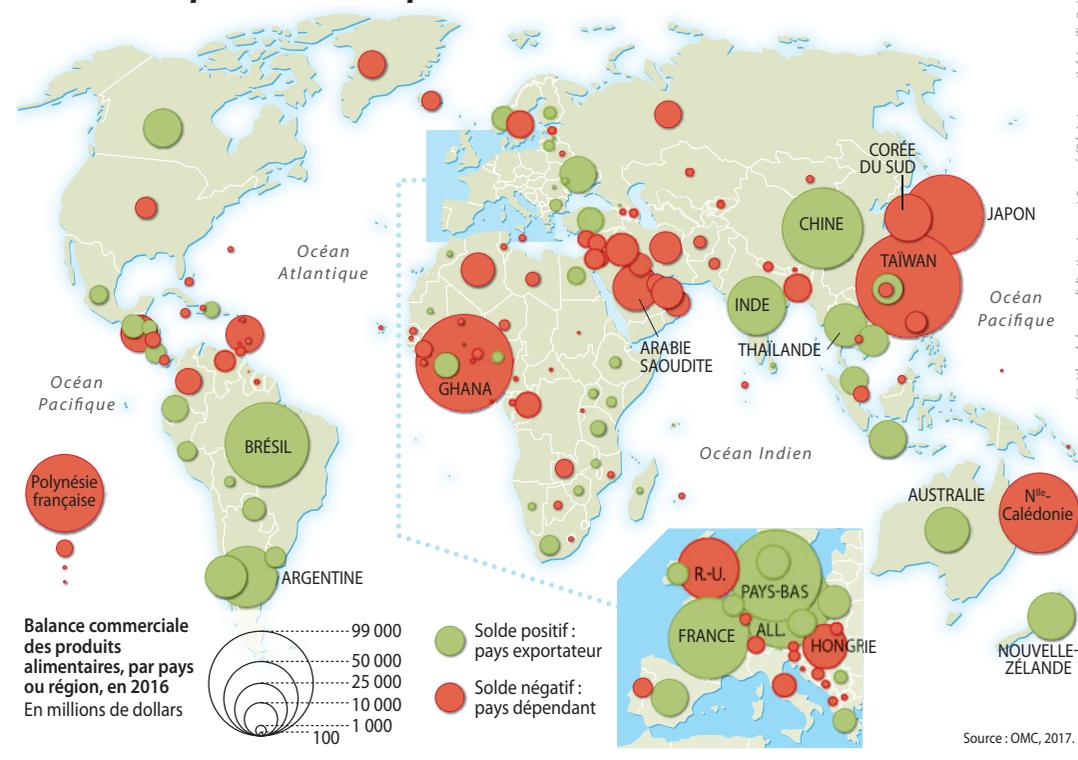
Unis ou d'Argentine. L'intention à peine voilée est à l'époque de reconfigurer la répartition des revenus au détriment des propriétaires fonciers – il n'est plus question de mettre en culture des terres de moins en moins fertiles – et des ouvriers – dont les salaires sont indexés sur le prix du pain, lui-même corrélé aux coûts de production du quintal de blé –, et au profit des industries manufacturières.

Ces démonstrations et débats étaient essentiellement centrés sur les sociétés occidentales, excluant de ce fait toute dimension géopolitique de ce clivage prononcé et durable entre les économistes. La question de la sécurité alimentaire resurgit notamment au moment des guerres et, surtout, après celles-ci,

“ L'originalité de la période actuelle réside dans la juxtaposition de forces amplifiant les risques d'insécurité alimentaire. ”

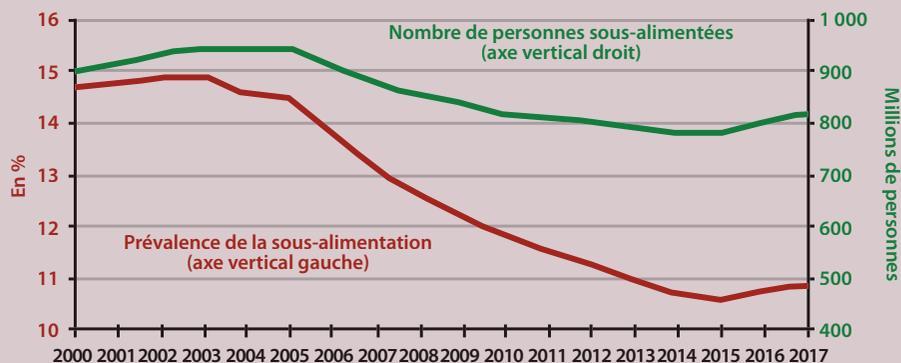
lorsqu'il s'agit de reconstituer les appareils de production. C'est le cas après la Seconde Guerre mondiale, lorsque les puissances occidentales s'interrogent sur l'adéquation des disponibilités alimentaires aux besoins des populations touchées par les restrictions alimentaires. Anticipant la fin du conflit, les États-Unis s'interrogent sur les moyens d'éviter un chaos alimentaire qui pourrait menacer les démocraties à l'Ouest. C'est pourquoi se tient en 1943 à Hot Springs, en Virginie, une conférence réunissant quarante-quatre pays, dont les représentants (pour la

Puissances exportatrices et dépendance alimentaire



1. Nombre de personnes sous-alimentées et prévalence de la sous-alimentation dans le monde

Source : FAO



France, cette délégation est emmenée par un inspecteur des Finances proche de Jean Monnet, Hervé Alphand) convergent pour faire du progrès technique et de la productivité en agriculture un levier pour la mise en correspondance des besoins et des ressources alimentaires.

À partir de ce moment fondateur, l'augmentation de la production agricole devient un objectif essentiel pour rétablir la sécurité alimentaire, dans la mesure où les nations alliées entendent faire de l'accès à la nourriture l'une des conditions de l'appartenance au monde libre, face aux menaces incarnées par le système soviétique (2). L'objectif demeure aujourd'hui, même après la fin de la guerre froide.

L'accès à l'autosuffisance alimentaire des populations du monde libre ne peut toutefois occulter que, dans un nombre conséquent de pays en voie de développement, la soudure alimentaire ne se fait pas. Que ce soit pour des raisons climatiques ou à cause de guerres, les récoltes ne sont pas suffisantes et plongent les populations dans l'insécurité alimentaire la plus totale [voir p. 13]. Alors que la mondialisation était annoncée comme un levier de la pacification des relations économiques internationales, l'insécurité alimentaire est ainsi de plus en plus au croisement de la conflictualité géopolitique. Ce diagnostic fait manifestement écho au message de Josué de Castro qui, en 1952, dans son ouvrage *Géopolitique de la faim*, indiquait que le facteur alimentaire exerce une influence réelle sur le comportement politique des peuples.

Vulnérabilité, crises alimentaires et géopolitique

Pour ces pays en développement, les causes de la vulnérabilité et des crises alimentaires sont bien identifiées. Aux facteurs exogènes, renvoyant aux calamités naturelles – rendues plus erratiques et plus aiguës par le réchauffement climatique – endommageant les cultures et les élevages, affectant les rendements ou dégradant les potentialités des sols, se sont ajoutées de plus en plus des origines endogènes, moins faciles à anticiper ou à gérer, et qui s'inscrivent dans le registre de la géopolitique. Les tristement célèbres crises alimentaires des années 1970 au Sahel, ou durant la décennie 1980 en Éthiopie, pour ne prendre que ces deux exemples, sont là pour illustrer que certaines parties du monde sont en situation récurrente de vulnérabilité alimentaire. Cela explique pour une bonne part que, en

2017, la prévalence de la sous-alimentation touche encore 11 % de la population mondiale (30 % en 1960, 10,5 % en 2015). En termes absolus, ce sont 820 millions d'individus qui souffraient de la faim en 2017, contre 777 en 2015 (voir figure 1). Dans cet ensemble, l'Afrique demeure le continent le plus exposé à l'insécurité alimentaire, notamment dans sa partie subsaharienne, tandis que l'Asie a enregistré une nette décroissance de la prévalence de la sous-alimentation (3).

Depuis le début des années 2000, et en particulier à partir de 2010, la multiplication des conflits militaires ou des guerres civiles constitue toutefois l'un des facteurs clés de l'insécurité alimentaire dans le monde (4). Deux milliards de personnes vivaient en 2016 dans des zones de conflits et de violence politique. Somalie, Nord-Est du Nigéria, Sud-Soudan, Syrie, Libye, République démocratique du Congo..., autant de régions en proie aux conflits armés, porteurs de vulnérabilité alimentaire pour les populations. Ces tensions géopolitiques internes et externes occasionnent des destructions de surfaces agricoles, amenuisent les récoltes, endommagent les infrastructures routières, portuaires, aéroportuaires, et malmènent ainsi les circuits logistiques de commercialisation ou d'acheminement de l'aide internationale. Il faut ajouter à ces destructions la mainmise des groupes armés, parfois terroristes, sur les terres cultivables ou sur les productions, qui accentue l'insécurité alimentaire des individus.

La superposition des dimensions alimentaires et géopolitiques est particulièrement flagrante au Yémen. Pays meurtri depuis plusieurs années par une guerre civile opposant le pouvoir sunnite aux djihadistes et aux zaydites houthistes, guerre largement nourrie par les ambitions hégémoniques régionales des deux puissances que sont l'Arabie saoudite et l'Iran, le Yémen est aujourd'hui en situation de crise alimentaire aiguë, et dépend à plus de 90 % de l'aide extérieure pour répondre aux besoins les plus élémentaires de la population. Et que dire des conflits interethniques au Darfour ou au Rwanda, résultantes d'un processus de paupérisation de la paysannerie, faute d'un accès à la terre ou à l'eau ? (5) Il s'ensuit que l'insécurité alimentaire s'est manifestement aggravée depuis près de vingt ans dans de nombreuses régions du monde.

L'insécurité alimentaire interfère avec les conflits géopolitiques locaux, ou, plus largement, régionaux voire internationaux, venant s'y ajouter ou en résultant [voir p. 68 l'entretien avec

Photo ci-contre :

Distribution d'aide alimentaire à Taïz, au Yémen, le 20 décembre 2018. Alors que le pays est en proie à un conflit qui dure depuis 2014, le Yémen fait face selon l'ONU à « la pire situation humanitaire au monde ». À cause du conflit, des millions de personnes sont aujourd'hui en situation d'insécurité alimentaire grave et menacés de famine. (© Shutterstock/anasalhaji)





P. Blanc]. La réponse à apporter à ces crises d'approvisionnement se situe à première vue dans le court terme, pour parer à l'urgence et à la détresse des hommes, des femmes et des enfants, qui ne sont plus en mesure de se nourrir. Rien d'impossible en théorie dans cette perspective de court terme, dans la mesure où, que ce soit en céréales ou en lait, il suffirait de puiser dans les stocks mondiaux, l'agriculture se distinguant depuis plusieurs années par une surproduction

La logique conflictuelle de la mondialisation

La crise économique et financière qui s'est enclenchée en 2007-2008 s'est distinguée par des épisodes de flambées des prix des produits agricoles [voir p. 24 l'entretien avec P. Chalmin]. Au-delà des émeutes de la faim provoquées dans une cinquantaine de pays, cette crise a surtout contribué à réveiller le spectre de l'insuffisance des productions pour répondre à une demande croissante de

produits agricoles et alimentaires, du simple fait de l'élévation des niveaux de vie [voir p. 82 l'article de P. Cahen].

Les régions concernées par ces tendances de fond sont exposées à des contraintes agronomiques, à des stress hydriques croissants, à une inégale répartition des terres cultivables, et aux prochains effets du dérèglement climatique, notamment sur les surfaces cultivables qui pourraient se contracter sensiblement – parfois jusqu'à -50 % – et compromettre des conditions déjà dégradées de production agricole. Deux cas de figure retiendront ici notre attention.

D'un côté, l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, zones de haute sismicité alimentaire s'il en est, et dont la dépendance aux importations n'a cessé de croître tout au long de ces dernières années. L'insécurité alimentaire de cette grande région méditerranéenne constitue un facteur décisif de tensions géopolitiques au sein de chaque pays et entre

« Depuis le début des années 2000, et en particulier à partir de 2010, la multiplication des conflits militaires ou des guerres civiles constitue toutefois l'un des facteurs clés de l'insécurité alimentaire dans le monde. »

à l'échelle du globe. Dans les faits, l'équation ne fonctionne pourtant pas ainsi, confirmant le diagnostic de l'économiste Amartya Sen, prix Nobel 1998, selon lequel les vulnérabilités alimentaires ne sont pas réductibles à une simple dimension quantitative. C'est pourquoi il est suggéré d'inscrire les actes politiques dans le moyen et le long terme. D'abord, en cherchant les voies d'un arrêt des combats, et, simultanément, en jetant les linéaments d'actions publiques à mener pour améliorer les conditions d'accès à la nourriture des populations. Un processus permettant de construire des politiques agricoles idoines aux régions, aux systèmes agraires, aux conditions locales de production, et qui invite par voie de conséquence à distinguer la sécurité alimentaire de la « sécurisation » des approvisionnements.

C'est cette quête de « sécurisation » des approvisionnements qui fait de l'agriculture un enjeu géostratégique de premier plan pour le XXI^e siècle. L'originalité du temps historique actuel a trait au fait que les pays évoqués *supra* ne sont pas les seuls à chercher à sécuriser leurs approvisionnements alimentaires. Ils subissent désormais la concurrence de nouvelles nations industrialisées ou émergentes qui, faute de conditions favorables pour produire davantage, convoitent les outils disponibles de production à l'étranger, et importent massivement des produits agricoles et alimentaires.



produits agricoles et alimentaires. Les réflexions et les actions à mener pour contenir le retour de la problématique malthusienne ont donc repris, dans un contexte historique précis, marqué par trois tendances fondamentales : une dynamique démographique qui devrait conduire la population mondiale à franchir le seuil des 10 milliards d'habitants en 2050 ; une urbanisation galopante amenant plus d'un individu sur deux à vivre en ville sur le même pas de temps ; une transition nutritionnelle dans certaines régions émergentes appelant à une augmentation de la demande de

ceux-ci. De l'autre, le cas de la Chine [voir p. 53 l'article de M.-H. Schwoob et J.-F. Di Meglio]. Première puissance économique mondiale, dont les ambitions hégémoniques ne sont désormais plus dissimulées, la Chine éprouve de réelles difficultés à maintenir un autoapprovisionnement alimentaire. Comptant pour 20 % de la population mondiale, qui consomment de plus en plus de produits carnés nécessitant des importations massives de céréales ou d'oléagineux comme le soja – dont elle est le premier importateur mondial selon la FAO, avec près de 100 millions de tonnes en

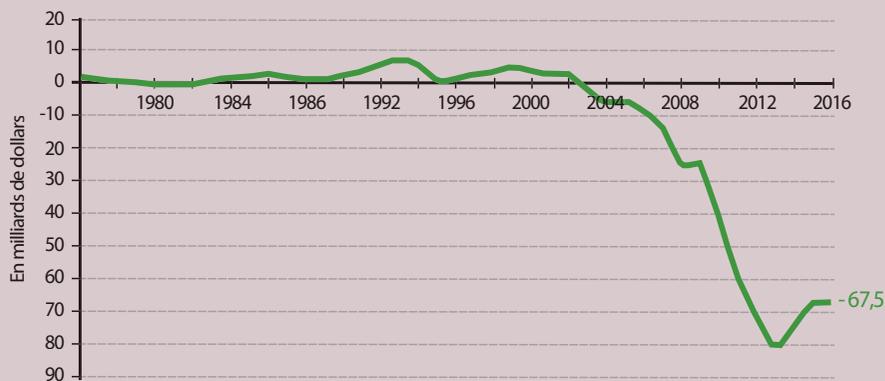


Photo ci-contre : Manifestation dans les rues de Dakar pour protester contre la flambée du prix du riz, qui a touché de plein fouet la population. À la suite d'une forte hausse du prix des denrées alimentaires de base en 2007/2008, un certain nombre de pays ont été confrontés à des « émeutes de la faim ». Ce fut notamment le cas en Égypte, en Côte d'Ivoire, au Cameroun, en Indonésie ou en Haïti. (© AFP/Seyllou Diallo)



2. Solde agroalimentaire de la Chine vis-à-vis du monde

Sources : Chelem - CEPII



2018/2019 -, la Chine ne dispose que de 0,07 hectare de terre par habitant, contre une moyenne mondiale de 0,21 hectare. La contrainte hydrique s'ajoute à cette insuffisance de terres disponibles pour la production agricole, sur fond de choix stratégique tourné vers l'industrie et l'urbanisation. Il s'ensuit que la production domestique n'est plus en mesure, depuis le début de la décennie 2000, de répondre à l'accroissement des besoins alimentaires exprimés par la population, occasionnant une montée du taux de dépendance aux importations en viandes bovine et porcine, en oléagineux, en produits laitiers, et en céréales. La forte dégradation du solde commercial agroalimentaire chinois depuis 2000 trouve son explication dans cette dépendance aux importations (voir figure 2).

Que ce soit en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, ou en Chine, la recherche de leviers pour une sécurisation des approvisionnements alimentaires est désormais enclenchée. La consolidation de partenariats commerciaux destinés à ouvrir les frontières pour des contingents d'importations, en constitue un exemple assez banal. Depuis les épisodes de flambée des prix, ces leviers passent aussi par des investissements dans des hectares de terres disponibles situés à l'étranger [voir p. 16 l'article de M. Brun et S. Schlimmer]. La Malaisie, les États-Unis, la Grande-Bretagne, la Chine ou l'Arabie saoudite font partie de ces nations convoitant les surfaces agricoles en dehors de leurs frontières. L'eau est, notamment dans une région comme celle du Moyen-Orient, une autre forme de ressource convoitée [voir p. 93 l'article de F. Galland]. Il est probable que ces stratégies de conquête des ressources s'amplifient dans les années à venir, en particulier de la part de pays exposés au surpeuplement.

Ce n'est pas le moindre des paradoxes de la mondialisation, dont on escomptait pourtant qu'elle soit un vecteur de pacification des relations internationales, que de voir des puissances inscrire la sécurisation des approvisionnements alimentaires au registre de la sécurité nationale. Par le truchement de l'agriculture et de l'alimentation, c'est bien à un affrontement des souverainetés que nous assistons. Pour certains observateurs, si les grands facteurs déclencheurs de conflits restent actifs (territoires, religions...), les mobiles liés au contrôle des ressources naturelles, aux terres agricoles, à l'eau, à la capture des marchés... apparaissent désormais structurer la mondialisation et former les nouvelles modalités de la guerre. Il s'agirait alors de « guerres hors limites » (6). La sécurisation des approvision-

nements alimentaires revêt une importance toute particulière dans la mondialisation, puisqu'elle s'inscrit dans un agenda géopolitique dans lequel on retrouve les guerres commerciales (dont celle en cours entre les États-Unis et la Chine qui a d'ailleurs des répercussions agricoles (7)), ou les guerres financières. Les convoitises affichées pour maîtriser les ressources agricoles ne sont guère nouvelles. Pour se situer sur une période somme toute récente, elles furent mises au jour dès le début du XX^e siècle pour expliquer les rivalités entre les grandes nations capitalistes, ce qui les a conduites à entrer en guerre en 1914. L'ambition de sécuriser les approvisionnements alimentaires ne peut que réhabiliter une telle perspective analytique qui, de surcroît, s'inscrit dans une crise généralisée du multilatéralisme.

“ La Chine ne dispose que de 0,07 hectare de terre par habitant, contre une moyenne mondiale de 0,21 hectare. ”

Ce n'est pas l'efficacité de ce dernier qui est en cause, mais bien plus le fait que, dans la mondialisation, les États sont en rivalité permanente, défendent leurs intérêts contradictoires, laissant surgir ainsi les limites et la crise de la gouvernance mondiale. Le processus de sécurisation des approvisionnements alimentaires illustre à l'envi que le libre-échange n'est pas un puissant facteur d'intégration des nations, ni même de pacification des relations internationales (8). *A contrario*, agriculture et alimentation apparaissent bel et bien comme des enjeux géostratégiques pour le XXI^e siècle. Certaines nations l'ont compris ; d'autres, à l'instar de l'Union européenne [voir p. 44 l'article de T. Pouch et F. Courleux], semblent en faire fi, comme en témoignent les mesures attendues de la prochaine réforme de la PAC (diminution du budget agricole, dégressivité des aides, renforcement de la subsidiarité illustrant cette tendance à la renationalisation de la politique commune), dans le prolongement des précédentes.

Thierry Pouch

Notes

- (1) Sur tous ces points, on consultera A. Clément, *Nourrir le peuple. Entre État et marché. Contribution à l'histoire intellectuelle de l'approvisionnement alimentaire, XVI^e-XIX^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- (2) C'est dans cet esprit que la création de la Politique agricole commune est tolérée, admise par les États-Unis, en 1962, soit un an après la construction du mur de Berlin.
- (3) Cf. P. Blanc et T. Pouch, « Un monde plus instable, radicalement incertain et sans gouvernance réelle : l'agriculture comme démonstration », *Déméter 2019*, Paris, IRIS, p. 19-38.
- (4) Lire FAO, FIDA, OMS, PAM et Unicef, *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde en 2017*, Rome, FAO, 2017.
- (5) Lire sur ce point P. Blanc, *Terres, pouvoirs et conflits*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018.
- (6) Lire Qiao Liang et Wang Xiangsui, *La guerre hors limites*, Paris, Payot, 1999 et Rivages, 2003, pour la traduction française, ainsi que E. Alliez et M. Lazzarato, *Guerres et Capital*, Paris, éditions Amsterdam, 2016.
- (7) À ce sujet, voir le n° 47 des *Grands Dossiers de Diplomatie* (octobre-novembre 2018), « Vers une guerre commerciale mondiale ? » (Ndlr).
- (8) Cf. R. Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962, en particulier la seconde partie.

Pour aller plus loin

• T. Pouch et J.-M. Chaumet, *La Chine au risque de la dépendance alimentaire*, Rennes, PUR, coll. « Économies et sociétés », 2017.



• T. Pouch et J. Loyat, *Plaidoyer pour des politiques agricoles actives*, Paris, éditions France Agricole, 2018.

