



Fondation pour l'agriculture
et la ruralité dans le monde
RECONNUE D'UTILITE PUBLIQUE

Bernard Bachelier

LE G20 AGRICOLE : UNE CHANCE POUR L'AGRICULTURE MONDIALE ?

MAI 2011



Sommaire

Introduction	3
1. Le G20 est un prescripteur de plus en plus influent. L’inscription de l’agriculture à son ordre du jour est une première victoire.	3
2. La volatilité des prix agricoles correspond aux préoccupations du G20 : c’est un sujet mondial et un sujet économique et financier.....	6
3. Le G20 agricole propose des pistes pour agir, mais elles ne répondent pas à l’enjeu de la sécurité alimentaire.	9
4. La cause principale de l’insécurité alimentaire n’est pas la volatilité, c’est l’insuffisance de la production. La priorité est de relancer les investissements en faveur de l’agriculture.....	13
5. Dans les pays en développement, la volatilité dépend de facteurs endogènes. Le G20 devrait favoriser une réponse internationale juste et équitable à l’intention de ces pays.....	16
6. C’est plus le foisonnement que la coordination qui domine le paysage institutionnel mondial de la sécurité alimentaire et de l’agriculture.	19
7. La confiance clé de la reconquête des budgets agricoles	23
8. Pour des politiques agricoles « pro-business » c’est-à-dire de nouvelles politiques publiques favorables au développement économique de l’agriculture vivrière.	25
Conclusion.....	27

Introduction

La France a décidé d'accorder une priorité à la régulation des matières premières agricoles dans le programme du G20 qu'elle préside en 2011. La réunion des ministres chargés de l'agriculture des pays du G20 prévue en France en juin, marque un tournant dans l'organisation du travail de cette instance. Cette perspective suscite de grands espoirs auprès de tous ceux qui restent marqués par la crise alimentaire de 2008 et sont engagés dans la défense de la sécurité alimentaire et du développement de l'agriculture dans le monde.

Toutefois, la focalisation des travaux du G20 sur la lutte contre la volatilité des prix induit aussi des inquiétudes car les difficultés auxquelles la plupart des agriculteurs de la planète doivent faire face ne se résument pas, loin de là, à l'instabilité des prix mondiaux. Ce n'est pas non plus le seul déterminant des politiques agricoles nationales et régionales.

La Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (FARM) réfléchit à ces questions depuis sa création. Il lui a paru utile de faire le point sur les enjeux agricoles et alimentaires à l'aune de son expérience. En effet, il serait dommage qu'une initiative aussi porteuse d'espoirs que le G20 agricole n'appréhende pas un sujet qui concerne l'ensemble des populations du globe, consommateurs comme producteurs, dans toute son ampleur.

J'ai rédigé ce texte à la demande des instances de FARM. Il s'appuie sur les études et les analyses que la fondation a réalisées depuis son lancement en 2005. Il est aussi le fruit des rencontres et des discussions qui ont été autant d'occasions de débattre de ces questions. Mais ce texte est mon point de vue personnel. Certaines appréciations, certains jugements et certaines options n'engagent que moi. Il m'a paru plus utile de les exprimer clairement pour participer au débat.

1. Le G20 est un prescripteur de plus en plus influent. L'inscription de l'agriculture à son ordre du jour est une première victoire.

La première question que l'on pose est de savoir si le G20 est la bonne instance. Pour mieux comprendre les enjeux, il est utile de revenir aux définitions. Le G20 désigne une liste de pays représentant à la fois la richesse économique et une certaine diversité de la planète. Trois notions complètent cette définition. Le G20 n'est pas né de la crise financière de 2008. Le G20 représente les plus riches, mais pas les plus pauvres. Le G20 n'est pas une instance de gouvernance mondiale. Développons ces rappels et essayons de voir en quoi le G20 a changé et ce qui permet d'en attendre des retombées décisives.

Historiquement, le G20 a d'abord été composé des ministres des finances de 19 pays et de l'Union européenne, d'où le nom de G20, représentant les 20 premières économies mondiales. Sa création date de 1999 par les pays du G7 lors du Sommet de Washington à l'initiative du Canada, en vue de créer un lien d'échanges entre les pays développés et les pays émergents. Jusqu'en 2008, l'échelon des chefs d'État et de

gouvernement s'est maintenu en formation G7, puis G8 avec l'entrée de la Russie. Même si, dès les années 2000, l'habitude d'accompagner le G8 de réunions élargies avec d'autres États témoigne d'un certain malaise des nations historiquement riches à rester entre elles.

C'est la crise financière qui provoque le basculement et rend inévitable la tenue de réunion des chefs d'État et de gouvernement dans un format G20 associant donc les grands pays émergents. Après une première rencontre à Washington en pleine crise en 2008, le G20 s'est réuni deux fois par an, à Londres et Pittsburgh en 2009, puis à Toronto et à Séoul en 2010. Désormais, les présidences du G8 et du G20 sont exercées par le même État pendant une durée d'un an. La France assure cette présidence en 2011 et la réunion des chefs d'État et de gouvernement du G20 aura lieu à Cannes les 3 et 4 novembre prochains.

Les membres du G20 sont les membres du G8 (les États-Unis, le Canada, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni, le Japon, la Russie et l'Union européenne qui est le neuvième membre) et la Chine, l'Inde, la Corée du Sud, l'Indonésie, le Brésil, l'Argentine, le Mexique, l'Australie, l'Afrique du Sud, l'Arabie Saoudite et la Turquie. L'Espagne n'est pas membre mais a été invitée aux trois dernières réunions. Le président de la Banque mondiale et le directeur général du Fonds monétaire international (FMI) sont invités.

Le G20 regroupe 85 % du produit brut mondial mais seulement 65 % de la population du globe. Les principales victimes de la crise alimentaire n'y sont pas représentées. L'Afrique du Sud est le seul État africain membre du G20. L'absence de la plupart des pays dont l'économie reste essentiellement agricole introduit un biais dans les centres d'intérêt du G20. L'invitation d'observateurs comme l'Éthiopie ou l'Union africaine ne suffit pas à modifier les équilibres. En effet, le statut d'observateur ou d'invité ne permet pas de participer à l'ensemble des réunions préparatoires qui, de fait, déterminent le résultat final.

Cela se double d'une autre ambiguïté. Les pays émergents demeurent des pays en développement dans la nomenclature internationale, en particulier selon la définition de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les pays qui financent l'aide au développement sont les membres du G8. Les économies émergentes, qui pourtant affichent des taux de croissance enviables et possèdent des fonds souverains considérables, ne se sentent pas concernées par les engagements financiers en faveur de l'aide publique au développement. Cela explique que plusieurs d'entre elles ne souhaitent pas traiter la question de la sécurité alimentaire au G20. D'ailleurs, l'articulation entre le G20 et le G8, qui paraissait appelé à se fondre dans ce dernier, ne semble pas stabilisée.

Le G20 n'est pas une instance statutaire de la gouvernance mondiale. C'est un forum de discussion qui procède par consensus. Les résultats du G20 sont formalisés par des déclarations qui prennent acte de l'accord des membres pour que certaines dispositions soient mises en œuvre dans leurs politiques nationales ou par des institutions internationales spécialisées. Les engagements du G20 sont suivis par des réunions techniques qui s'appuient sur la transmission des données par les États membres. Le G20 ne possède aucun moyen indépendant de vérification et encore moins de pouvoir de contrainte.

Néanmoins, la période que nous vivons est marquée par le passage progressif du leadership mondial du G8 au G20, même si le G20 est lui-même dominé par le duopole constitué par les États-Unis et la Chine. À défaut de capacité de contrainte, le G20 prend un pouvoir d'influence de plus en plus grand. De ce point de vue, la crise de 2008 marque un tournant majeur dans les équilibres mondiaux, qui consacre la montée en puissance des grands pays émergents forts de leur croissance économique et de leur démographie.

En fait, le G20 agit comme une enceinte qui permet de promouvoir des idées à l'échelle internationale. Le G20 s'exprime par des déclarations qui ne donnent qu'une faible image de l'énorme travail accompli en amont par les experts. Derrière cette façade, une dynamique peut naître qui fait progressivement pivoter le regard des décideurs sur certains sujets. Ce qui constitue le G20 est, en fait, une machinerie de nombreux rouages de groupes spécialisés qui réunissent des experts, désignés par chacun des États membres et par des institutions internationales concernées par le sujet. Des réunions de ministres peuvent s'interposer entre les sherpas et les chefs d'État et de gouvernement. C'est le cas des ministres des Finances depuis la création du G20. Ce sera le cas des ministres de l'Agriculture en 2011.

Le G20 est agité d'approches, de cultures, de sensibilités et aussi de personnalités très diverses. On peut toujours redouter le consensus minimal. Mais le G20 possède aussi une certaine plasticité et une capacité d'innovation car il n'est pas une institution permanente. Les experts restent membres de leurs administrations nationales. Ce ne sont pas des fonctionnaires internationaux qui quelquefois semblent appartenir à un autre monde. Participer à une initiative du G20 peut être grisant. Tout d'un coup le temps s'accélère, les distances se raccourcissent, les administrations lèvent miraculeusement leurs blocages. Dans les groupes d'experts naissent des complicités, des alliances, des amitiés nouvelles. Cette remarque ne cherche pas à idéaliser le G20 mais simplement à reconnaître à sa juste valeur le travail qui s'accomplit.

De ce point de vue, la genèse de la création du fonds mondial contre la faim est illustrative. La déclaration du Sommet du G20 de Pittsburgh les 24 et 25 septembre 2009 indique, dans l'article 23 : « Pour commencer, nous demandons à la Banque mondiale de mettre en place un nouveau fonds fiduciaire à l'appui de la nouvelle initiative sur la sécurité alimentaire au profit des pays à faible revenu qui a été annoncée l'été dernier ». Cette dernière mention fait référence à l'Initiative de L'Aquila pour la sécurité alimentaire annoncée le 10 juillet à l'occasion du G8 sous présidence italienne, que l'on nomme, en abrégé, AFSI, « L'Aquila Food Security Initiative ». L'Initiative prenait l'engagement de mobiliser 20 milliards de dollars en trois ans. Elle était soutenue par les membres du G8 mais aussi par une vingtaine de pays invités à L'Aquila, dont plusieurs ne faisant pas partie du G20¹.

¹ “The Joint Statement on Global Food Security (“L’Aquila Food Security Initiative”) is endorsed by the G8 and by Algeria, Angola, Australia, Brazil, Denmark, Egypt, Ethiopia, India, Indonesia, Libya (Presidency of the African Union), Mexico, The Netherlands, Nigeria, People’s Republic of China, Republic of Korea, Senegal, Spain, South Africa, Turkey, Commission of the African Union, FAO, IEA, IFAD, ILO, IMF, OECD, The Secretary General’s UN High Level Task Force on the Global Food Security Crisis, WFP, The World Bank, WTO who attended the food security session at the G8 Summit in L’Aquila on 10 July 2009 and by the Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA), Bioversity/Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR), Global Donor Platform for Rural Development , Global Forum on Agricultural Research (GFAR).”

Les recommandations du Sommet de Pittsburgh se sont concrétisées par la création du « Global Agriculture and Food Security Program » (GAFSP), Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire. Ce Programme, dénomination du fonds fiduciaire géré par la Banque mondiale, est financé par les États-Unis qui étaient à l'origine de la recommandation de Pittsburgh et le Canada, mais aussi par la Corée du Sud (membre du G20 mais pas du G8), l'Espagne (membre ni du G8 ni du G20) et la Fondation Bill & Melinda Gates, organisme à but non lucratif. Sa création a été annoncée le 22 avril 2010 par le secrétaire au Trésor des États-Unis. Il est immédiatement doté de 900 millions de dollars, dont 475 millions viennent des Américains. Ni l'Union européenne ni la France ne font partie des fondateurs. Ainsi les États-Unis prennent le leadership de la lutte contre l'insécurité alimentaire.

Le G20 est un prescripteur. Il confère aux sujets qu'il aborde une visibilité et une légitimité aux recommandations qu'il formule. C'est la raison pour laquelle l'inscription de questions agricoles à l'ordre du jour du G20 constitue une première étape positive. Cette inscription ne suffit pas à garantir les résultats mais elle peut faire passer l'agriculture du statut de sujet technique, entaché d'une perception passéiste, au statut de question politique de premier rang. Non seulement il faut se réjouir de l'initiative française mais, en outre, il faudrait tout faire pour que cette priorité continue de figurer dans les futures réunions et que le G20 agricole soit pérennisé. Mais ça, c'est déjà une autre histoire. Espérons que le Mexique, qui assurera en 2012 la présidence du G20, placera la sécurité alimentaire du monde au-dessus d'aléas diplomatiques passagers.

2. La volatilité des prix agricoles correspond aux préoccupations du G20 : c'est un sujet mondial et un sujet économique et financier.

Cette priorité de la présidence française du G20 est ainsi présentée : « *Lutter contre la volatilité excessive des prix des matières premières.* »

Le G20 s'est pour la première fois penché sur la question de la fluctuation excessive des prix des matières premières lors du Sommet de Pittsburgh en septembre 2009 mais peu de mesures concrètes ont été prises à ce jour.

La France souhaite trouver des solutions collectives pour réduire la volatilité excessive des prix des matières premières, notamment agricoles, qui pèse sur la croissance mondiale et menace la sécurité alimentaire des populations. En particulier, les ministres de l'Agriculture se réuniront en juin, afin de proposer des solutions pour renforcer la sécurité alimentaire et développer l'offre agricole. »²

Trois idées apparaissent dans ce texte : le niveau « excessif » de la volatilité, la sécurité alimentaire et l'offre, c'est-à-dire la production agricole. En revanche, l'espace économique de la régulation n'est pas mentionné. On suppose qu'il s'agit des marchés mondiaux. Ainsi donc, il y aurait un triangle magique entre des fluctuations

² Site de la Présidence de la République : <http://www.g20-g8.com/g8-g20/g20/francais/les-priorites-de-la-france/les-priorites-de-la-presidence-francaise/les-priorites-de-la-presidence-francaise.36.html>.

non « excessives », la sécurité alimentaire des populations et une production suffisante. Toutefois l'ordre du jour montre que les sujets qui seront débattus par les ministres de l'Agriculture des pays membres du G20 ne portent que sur la réduction de la volatilité. Ce levier serait-il suffisant pour faire bouger dans le bon sens ce triangle ? Je reviendrai sur cette question.

On voit bien pourquoi la France utilise le pied-de-biche de la volatilité. La crise financière a réhabilité les mérites de la régulation. Depuis 2008, le cœur des travaux du G20 porte sur la régulation financière telle que la transparence des mouvements financiers, les fonds propres des banques, les paradis fiscaux ou le contrôle des « hedge funds ». En outre, le G20 de Londres, en avril 2009, a décidé de transformer le Forum de stabilité financière, créé en 1999 à l'initiative du G7, en Conseil de stabilité financière, ouvert aux membres du G20 et à l'Espagne. Ce Conseil est chargé de prévenir les crises financières et de surveiller les institutions financières. Ne pourrait-il inspirer une disposition analogue pour les matières premières ?

De plus, le moment est favorable pour attaquer la régulation des marchés agricoles. Les événements de ces trois dernières années marquent une rupture. Après une vingtaine d'années de stabilité, les prix agricoles sur les marchés internationaux sont désormais affectés de violents soubresauts. Ils se sont d'abord brusquement envolés, en quelques mois, fin 2007 et début 2008 puis ils ont subi, en 2009, une baisse relative, le niveau des prix restant toutefois supérieur à ce qu'il était avant la crise. Mais surtout, ils sont repartis à la hausse à la fin de l'année 2010 et au début de l'année 2011. Cet épisode semble confirmer les avis des experts qui disent que nous sommes entrés dans une période de turbulences.

Or, les agriculteurs français, historiquement protégés par la Politique agricole commune (PAC), se trouvent plus directement exposés aux mouvements des prix internationaux en raison de la réduction des dispositifs européens d'intervention sur les marchés et du découplage des subventions. L'irruption de ces fluctuations est difficile à gérer. Les baisses des prix provoquent des dommages sociaux et des réactions politiques. Mais les hausses des cours ne sont pas sans conséquences négatives. Ainsi elles mettent à mal l'unité du monde agricole car les éleveurs sont pénalisés par le renchérissement des céréales. Mais l'analyse ne doit pas se limiter aux prix de vente. Les agriculteurs doivent aussi gérer l'augmentation des coûts de production liés de plus en plus à ceux du pétrole. Or, en période de fluctuations rapides, ils peuvent être pris en tenaille entre l'accroissement des charges et la baisse des prix agricoles, comme ce fut le cas en 2009.

L'Europe aurait donc intérêt à conserver, dans la PAC post-2013, des instruments de gestion des marchés. Les autorités européennes sont conscientes que la régulation des prix agricoles ne peut être défendue uniquement dans l'espace communautaire alors que les échanges sont mondialisés. Autrement dit, il y a une fenêtre de tir pour parler de régulation des marchés agricoles et c'est l'intérêt bien compris des Européens de porter cette question à l'échelle mondiale.

Certes, mais l'objectif de stabiliser les revenus des agriculteurs européens n'est pas forcément la priorité de tous les pays. L'enjeu de la planète est d'abord, celui de la sécurité alimentaire. La régulation des marchés agricoles est-il un bon levier pour améliorer la sécurité alimentaire mondiale ?

On voit bien qu'il y a des liens entre les prix agricoles et la sécurité alimentaire. Encore ne faut-il pas confondre hausse des prix et volatilité. Les augmentations de prix, surtout si elles sont rapides, pénalisent en premier lieu les consommateurs. Les émeutes de la faim en 2008 ont mobilisé les populations pauvres et urbaines. Car la flambée avait touché des aliments de base, le blé en Afrique du Nord, au Proche-Orient et en Afrique de l'Est, le riz en Afrique subsaharienne, à Madagascar et en Asie du Sud-est, le maïs en Amérique latine, au Mexique en particulier. Le lait aussi, dont les prix touchent directement les familles. De nombreux pays sont pour le moment structurellement déficitaires en nourriture. L'augmentation des prix alimentaires est la principale raison de l'accroissement du nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde, brusquement repassé au-dessus de la barre du milliard d'individus en 2009. Et il ne faut pas minimiser les coûts pour les budgets d'États souvent eux-mêmes très pauvres, car ils doivent prendre des mesures d'urgence telles que la détaxation des importations ou la fourniture d'une aide alimentaire à la population.

La sécurité alimentaire dépend surtout des approvisionnements locaux. Certaines régions, comme la rive Sud de la Méditerranée, sont limitées par des contraintes physiques, mais d'autres pourraient mieux mettre en valeur leur potentiel agricole s'ils en avaient les moyens. Or les prix ont aussi un impact sur la production. En fait, il y a deux sortes de volatilité, bien distinctes. La première est la volatilité sur les marchés mondiaux. Elle est spectaculaire mais elle ne concerne qu'une faible partie des productions vivrières mondiales. La seconde est la volatilité sur les marchés locaux. Elle concerne l'essentiel des denrées de base et touche les revenus des paysans et les budgets des ménages. Ses déterminants sont très différents de ceux des marchés mondiaux et il y a peu de transmission de prix pour les produits alimentaires. Ce point est capital : il fait l'objet du chapitre 5.

Dans les pays en développement, l'imprévisibilité est une des causes principales de l'absence de prise de risque par les producteurs. Et c'est d'autant plus vrai que dans la plupart des pays en développement, ceux-ci ne disposent d'aucun filet de sécurité, ni subvention, ni assurance, ni indemnité en cas de catastrophe. C'est dans cette situation que se trouve la quasi-totalité des agriculteurs du monde, hors des pays développés.

Et lorsque l'on parle de prise de risques, cela commence par les actes simples d'achats de semences améliorées ou d'engrais. Et cela continue, si tant est que l'agriculteur ait réussi à maîtriser les premières étapes de l'intensification, avec le petit équipement, les aménagements hydrauliques, la première transformation et surtout le stockage de la récolte. Autrement dit, l'absence de prévisibilité interdit l'investissement dans l'agriculture. C'est d'ailleurs ce qui distingue d'un point de vue économique dans les pays en développement, les filières industrielles ou d'exportation comme le coton ou le caoutchouc naturel et les filières vivrières de consommation locale. Il n'y a pas de complot mondial contre l'agriculture vivrière, comme semblent le penser certaines ONG. Il y a une réalité économique. Une réalité que les politiques d'aide au développement n'ont pas traitée.

Et cette déficience se double d'un autre effet négatif qui alimente le cercle vicieux du sous-investissement. La volatilité pénalise les industries agroalimentaires. Elle multiplie les incertitudes sur l'approvisionnement et les risques de déséquilibre financier. Les industriels ne peuvent pas reporter toutes les fluctuations de prix sur les

consommateurs. C'est probablement une des raisons de la faiblesse des industries de transformation dans les pays du Sud.

À ce stade, ma réflexion me conduit aux conclusions suivantes : oui la volatilité excessive est un fléau. Oui les marchés agricoles subissent des fluctuations de prix qui présentent des spécificités dommageables par leur ampleur et par leur imprévisibilité. Oui cette volatilité frappe les consommateurs et de ce point de vue compromet la sécurité alimentaire, mais elle frappe aussi les agriculteurs et les industriels et freine donc les investissements dans l'agriculture.

Les échanges agricoles sont indispensables pour répondre aux besoins des pays déficitaires. Une partie de ces échanges se déroule à l'échelle mondiale. On peut donc légitimement considérer qu'il existe un objet international – celui des marchés agricoles –, une défaillance de régulation mondiale – la volatilité excessive – et une responsabilité sociale – la sécurité alimentaire – qui font de ces questions un sujet pour le G20³.

Mais une grande partie des marchés agricoles sont locaux, nationaux ou régionaux. Et les prix des denrées alimentaires sur ces marchés ne dépendent pas forcément des transactions mondiales. Ce point est clé. On y reviendra car il détermine la légitimité des mesures qui seront arrêtées pour une immense partie de la population mondiale.

3. Le G20 agricole propose des pistes pour agir, mais elles ne répondent pas à l'enjeu de la sécurité alimentaire.

Restons sur la question centrale de la régulation des marchés mondiaux. Les questions relatives à l'agriculture et à la sécurité alimentaire sont traitées, semble-t-il, par plusieurs groupes de travail. La sécurité alimentaire relève du G20 développement, qui regroupe des experts venant des ministères chargés des Affaires étrangères ou de la Coopération et des agences d'aide au développement. Le G20 agricole ne traite que de la volatilité des prix agricoles, sachant que le G20 finances abordera aussi la question de la régulation des marchés dérivés.

Le présent texte n'a pas pour objet d'entrer dans le détail des négociations en cours. Il essaie d'indiquer quels sont les grands enjeux et de quelle façon ces enjeux pourraient être traités. La réunion des ministres chargés de l'agriculture abordera quatre chapitres principaux : la transparence, la coopération entre États, le soutien aux pays pauvres et la régulation des marchés à terme. De nombreuses études, notamment un rapport des organisations internationales, ont alimenté les travaux du G20.

Réguler les marchés agricoles vise, en premier lieu, à réduire la volatilité des prix. Sachant que cette régulation peut être assortie de mesures pour atténuer les effets des fluctuations. Si l'on s'en tient, dans ce chapitre, à la réduction des mouvements des cours, se pose la question de leurs causes. Sur quel levier veut-on agir pour obtenir le résultat que l'on recherche ? Or, malgré les nombreuses analyses économiques

³ Comme l'indique le dossier de presse remis à l'occasion de la présentation de la présidence française du G20 et du G8, le 24 janvier 2011, les pays du G20 représentent 54 % des surfaces agricoles dans le monde, 65 % des terres arables et 77 % de la production mondiale de céréales en 2008

publiées depuis la crise de 2008, les débats restent vifs et il n'existe pas de consensus entre les experts et encore moins entre les experts et les politiques.

Un rappel d'abord. La définition même de volatilité. Retenons celle adoptée par le Conseil d'analyse stratégique : « La volatilité correspond à des variations brusques et de forte amplitude, excluant les faibles variations autour d'un prix moyen ». ⁴

Par défaut, cette définition exclut à juste titre l'existence légitime de mouvements de prix inhérents au bon fonctionnement des marchés. Selon cette définition, la formule « volatilité excessive » serait un pléonasme. En fait la difficulté principale ne porte pas seulement sur la définition de la volatilité. Elle porte sur la notion de prix mondiaux. Il existe un marché mondial du blé, du reste relativement fragmenté selon les variétés, mais il n'existe pas de marché mondial du riz. Les données de référence sont des indicateurs composites qui tiennent compte de plusieurs observatoires. Elles n'enregistrent pas les montants des différentes transactions qui peuvent s'exécuter à des valeurs très variables. Et elles ne reflètent pas une moyenne pondérée. C'est d'ailleurs un des points qui devrait être abordé en priorité par le G20.

Transparence, données statistiques, informations : ces mots recouvrent deux axes d'action majeure, d'abord les prévisions de récolte, ensuite le suivi des cours. Le premier axe est déterminant car lorsque l'on constate que les prix flambent sur les marchés, il est trop tard pour agir. Or l'évaluation des perspectives de récolte est techniquement possible. Comme d'ailleurs le montrent les prévisions effectuées par les grandes entreprises de négoce international ou les accords sur les produits de base. En outre, les capacités satellitaires d'observation de la terre ont apporté des outils d'une grande puissance.

Engager un grand programme mondial de suivi des cultures aurait plusieurs effets positifs : valoriser les observations par une utilisation concrète, normaliser les données, élaborer les modèles d'analyse et de prévision, corriger progressivement les sources d'erreur ou d'approximation mais aussi suivre sur le long terme les formes d'utilisation des terres. Un tel programme devrait produire un tableau de bord saisonnier mais il pourrait être progressivement couplé avec les données météorologiques et intégrer la précision et les conséquences d'événements extrêmes. Le monde agricole gagnerait à disposer de ces informations pour ses propres activités, mais aussi pour ses discussions avec les responsables de l'aménagement des territoires.

La FAO dispose d'une capacité de recueil et d'analyse des données. Toutefois, il ne faut pas sous-estimer les délais de transmission des données nationales, ni surtout l'affaiblissement des services statistiques des pays victimes eux aussi des réformes économiques d'ajustement structurel. Ces mesures ont un coût mais ces dépenses s'apparentent à la médecine préventive. Elles devraient permettre de réduire les sommes que réclame l'aide d'urgence. Il ne faut pas non plus sous-estimer les obstacles politiques qui conduiraient des Etats à refuser la transmission de données nationales. La production agricole comme la situation alimentaire relève de la

⁴ Centre d'analyse stratégique, note n°206, « Volatilité des prix des matières premières », janvier 2011.

souveraineté nationale. Ces données possèdent une résonance politique forte. Il conviendra de suivre les recommandations du G20 sur ce point car un plan d'action sur ce sujet devra forcément se déployer dans la durée.

Le deuxième chapitre porte sur la coopération entre États. Cette expression vise en fait à prévenir les décisions unilatérales d'interdiction des exportations et à en gérer les conséquences lorsqu'elles sont incontournables. Ce point essentiel est d'autant plus délicat qu'il touche à des aspects politiques mettant en jeu, là encore, la souveraineté nationale.

Pour être efficace, une telle coordination exige une procédure d'urgence, des capacités de réactivité rapide et des pouvoirs de décision au plus haut niveau. Le G20 risque d'être partagé entre la nécessité d'annoncer un cadre de concertation et le refus de créer une instance nouvelle. Mais l'expérience montre que les groupes de ce genre finissent par s'exonérer de leurs bonnes intentions et décident finalement l'instauration d'une instance, légère au départ, qui s'institutionnalise et s'alourdit rapidement.

Plutôt que la création d'une nouvelle instance, il vaudrait mieux insister sur la nécessité d'améliorer les informations sur lesquelles s'appuient les responsables pour prendre leurs décisions. Lorsque la crise survient et que les médias s'emballent, il est souvent trop tard pour prendre des décisions dans la sérénité. C'est pourquoi l'investissement dans les systèmes d'information constituerait une mesure plus efficace à terme.

Le troisième sujet est le soutien aux pays pauvres. L'objectif est de soulager les pays déficitaires en cas de crise alimentaire : création de stocks dits pré-positionnés, maintien des livraisons aux pays pauvres importateurs en cas d'embargo à l'exportation, mécanisme d'assurance couvrant les surcoûts des importations pour les budgets publics. Ces mesures sont toutes louables mais elles ne traitent que les crises et n'apportent aucune solution structurelle à l'amélioration des capacités de production locales.

La question des stocks se rattache à ces deux derniers thèmes. Elle constitue un sujet controversé. En fait, il faut distinguer deux objectifs, sécurité alimentaire et gestion de la volatilité. Le premier vise à garantir l'existence de quantités suffisantes pour combler rapidement les pénuries, dans les pays pauvres en particulier. Dans cette logique, les stocks doivent être au plus près des utilisateurs potentiels. Leur gestion doit relever d'instances et de procédures nationales ou décentralisées.

La stratégie de sécurité alimentaire du Mali est un exemple intéressant. Elle est basée sur un système de stocks publics locaux reposant sur trois piliers. Le premier dispositif est le stock national de sécurité d'une capacité de 35 000 tonnes de céréales sèches (mil et sorgho principalement). Il est destiné aux zones « à risques » en temps de crise. Le deuxième dispositif est le stock d'intervention de l'Etat, d'une capacité de 35 000 tonnes de céréales (mil, sorgho et riz). Il a été créé dans le but de gérer la sécurité alimentaire conjoncturelle, lors des périodes de soudure et de flambée de prix. Enfin, le troisième niveau est celui des banques de céréales. Il s'agit de stocks publics décentralisés, gérés par les communes. Ce dispositif concerne toutes les communes du Mali ainsi que certaines associations socioprofessionnelles, en majorité féminines. Au total 759 banques de céréales ont été mises en place. Des comités de gestion locaux prennent les décisions d'achat et de vente. Elles constituent d'authentiques stocks

tampons décentralisés au niveau des communes pour gérer et prévenir les crises alimentaires.

Le stock d'intervention de l'Etat et les banques de céréales contribuent aussi à réduire la saisonnalité des prix. Ils achètent immédiatement après les récoltes, lorsque les prix sont bas, pour soutenir les producteurs et vendent aux consommateurs pendant la période de soudure, lorsque les prix sont plus élevés. Ce dispositif est piloté par le Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) créé en mai 2004 et rattaché directement à la Présidence de la République. Il implique tous les acteurs qui doivent participer aux instances de concertation et de coordination prévues aux niveaux national, régional, local et communal. Il suppose une volonté politique, une institution spécialisée et un budget. La stratégie s'appuie essentiellement sur la production locale dont la stimulation est le cœur de la politique agricole. Le recours aux importations n'intervient qu'en cas d'insuffisance avérée de la production locale⁵.

Le deuxième objectif des stocks serait de lutter contre les hausses excessives de prix sur les marchés mondiaux. Cette idée repose logiquement sur une réalité observée. Les flambées se déclenchent lorsque la baisse des stocks prend des proportions inquiétantes pour les marchés. Reconstituons les stocks et il n'y aura plus d'accident de marché. Sauf que le niveau des stocks mondiaux est la résultante d'un ensemble de phénomènes climatiques et de décisions de politiques publiques et d'acteurs privés, alors que cette mesure viserait à demander à des autorités publiques internationales de définir des niveaux souhaitables de prix et de stocks, que ceux-ci soient détenus par des entités publiques ou des entreprises privées⁶. Une telle proposition soulève une pléthore de difficultés telles que la gouvernance du système et son financement, mais aussi la constitution, la détention et le renouvellement du stock puisqu'il s'agit de denrées périssables. Les expériences des accords internationaux de produits de base sur le café, le cacao ou le caoutchouc naturel ont montré que la régulation des prix par la constitution de stocks internationaux était vouée à l'échec à plus ou moins brève échéance. Il est probable que même si le G20 émettait une recommandation favorable à la création de stocks mondiaux, les difficultés opérationnelles ne tarderaient pas à donner raison à ceux qui y sont opposés.

Enfin la régulation des marchés à terme couvre un ensemble de dispositions visant à assurer une meilleure transparence des transactions, à limiter les abus de position dominante et à contrôler le poids des spéculateurs. Au fond, il s'agit de « moraliser » les marchés à terme pour qu'ils puissent jouer pleinement leur rôle d'outils de prévision et de gestion des risques de prix, sans être trop perturbés par des comportements relevant de la stricte spéculation financière.

L'adoption de quelques décisions opérationnelles dans ces domaines aurait un pouvoir pédagogique d'apprentissage important. Elle manifesterait une prise de conscience des responsables nationaux quant aux conséquences de leurs décisions pour les

⁵ « Le rôle des stocks locaux dans la gestion de la volatilité des prix des produits agricoles en Afrique de l'Ouest : l'exemple du Mali », note de FARM et du Commissariat à la sécurité alimentaire du Mali, 28 janvier 2011.

⁶ « Que peut faire la communauté internationale pour aider les pays en développement à gérer l'instabilité des prix alimentaires ? », Franck Galtier, CIRAD, avril 2011.

consommateurs et les agriculteurs, à travers les réactions du marché mondial. Cependant, il n'est pas réaliste de penser qu'à elles seules, ces décisions puissent éviter les crises alimentaires ni résoudre la sécurité alimentaire de la planète. Elles risquent même de décevoir ceux qui en attendent le plus, les agriculteurs européens.

Je formule un vœu, celui que l'inscription de la régulation des marchés agricoles à l'ordre du jour du G20 ne constitue qu'une première étape qui montre la complexité du sujet et apprenne aux dirigeants du monde à raisonner, discuter et résoudre les questions agricoles dans leur ensemble. La régulation du marché mondial est peut-être une bonne façon de mettre le pied dans la porte entrouverte. Elle ne constitue pas à elle seule la solution à la question de la sécurité alimentaire du monde.

4. La cause principale de l'insécurité alimentaire n'est pas la volatilité, c'est l'insuffisance de la production. La priorité est de relancer les investissements en faveur de l'agriculture.

Le fait essentiel est que la production alimentaire mondiale plafonne et qu'elle est mal répartie. La volatilité des prix, à cause de ses retournements, masque une tendance générale à la hausse sur la longue période. Elle attire d'autant plus l'attention qu'elle déstabilise les marchés des pays développés, qui restent des marchés excédentaires. Les deux phénomènes, instabilité et hausse des prix, sont trop souvent confondus. Depuis 2008, les études de l'Organisation de coopération de développement économiques (OCDE) et de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) concluent à une tendance à l'augmentation des prix pour les dix prochaines années. Il est difficile et risqué de prévoir l'intensité moyenne de cette augmentation : 15, 20 ou 25 % selon les filières. Ce qui compte, c'est la tendance.

Or celle-ci reflète une tension persistante entre l'offre et la demande. La demande continue et continuera de croître, poussée par l'expansion démographique d'abord, mais aussi par la croissance économique des pays émergents qui crée des besoins nouveaux comme une forte demande en protéines animales, dont la production mobilise de plus grandes surfaces de terres cultivées. Il faut se préparer à nourrir 9 milliards de personnes en 2050. Il faut le plus vite possible répondre aux besoins du milliard de personnes qui souffrent encore de la faim. Et il faut satisfaire les demandes adressées à l'agriculture en tant que source d'énergie renouvelable, pour la production de biocarburants à partir de cultures, de résidus de récolte et plus largement de biomasse végétale. Face à cela, l'offre plafonne. En tout cas l'augmentation de la production peine à suivre celle de la demande. Depuis une dizaine d'années, on observe un net ralentissement de la progression des rendements, de 2 % à environ 1 % par an. Le changement climatique, à cause de sécheresses ou d'inondations répétées ces dernières années, a été le premier accusé. Ce qui permet de faire coup double et de donner un argument de plus en faveur des négociations sur le climat, mais ne règle rien à court terme.

En réalité, la cause majeure de ce plafonnement de la production tient à la baisse, drastique à l'échelle du monde, du financement public de l'agriculture. Par

financement public, on veut dire les budgets nationaux et l'aide publique internationale à l'agriculture. Cette constatation ne s'applique ni à l'Union européenne, ni aux États-Unis où les budgets agricoles ont été maintenus. Mais elle décrit la situation des États ayant dû procéder à des réformes économiques de désendettement qui se sont traduites par le démantèlement ou la privatisation des services agricoles et le tarissement des budgets de la recherche agronomique. C'est ce que le rapport sur le développement de la Banque mondiale consacré à l'agriculture en 2008 a mis en évidence. La place de l'agriculture dans l'aide publique pour le développement est tombée de 20 % durant les années 1980 à 4 % au début des années 2000. Et elle ne représentait pas plus de 4 % des budgets des États d'Afrique subsaharienne en 2005.

Dans les pays développés, si les financements n'ont pas baissé, ils ont été réorientés. Les politiques publiques ont cherché à résorber les excédents de production en recourant à la réduction des surfaces exploitées grâce à la mise en jachère et au gel des terres. Elles ont atteint leur but. Les excédents sont résorbés et les stocks ont considérablement diminué. En outre, la PAC a mis l'accent sur la protection de l'environnement et la qualité des aliments, par les conditionnalités instaurées pour le versement des aides aux agriculteurs et par l'infléchissement des finalités de la recherche et de l'innovation. Cette politique est soutenue par une opinion publique européenne acquise à ces priorités et tentée de les imposer au monde entier. C'est en ayant à l'esprit cette tension entre l'offre et la demande que les autres causes des variations des prix observées ces dernières années doivent être considérées. La crise de 2007-2008 a été déclenchée lorsque le bas niveau des stocks mondiaux a provoqué l'inquiétude du négoce international. Cette baisse avait été masquée durant les deux ou trois années précédentes par l'importance des stocks de céréales chinois mais aussi par la relative lenteur de leur consommation. Certains pensent d'ailleurs que l'économie chinoise sera le principal déterminant des marchés agricoles des prochaines années.

L'essoufflement de la production pèse plus lourd que toutes les autres causes. Ainsi les responsabilités de la spéculation ne semblent pas se situer au même niveau. Qu'en est-il réellement ? La crise boursière a sans doute incité des actifs financiers à se porter vers les matières premières et à amplifier les mouvements des cours. Les études économiques ne permettent pas d'isoler un effet décisif des opérations des « hedge funds » ou des fonds d'investissement. Le nombre de transactions et les volumes financiers concernés ont augmenté sur certaines places, comme le marché de Chicago, mais les montants en question ne sont pas en rapport avec les quantités commercialisées. La spéculation n'est pas à l'origine de la tension sur les marchés.

En revanche, les mesures gouvernementales de restriction des exportations ont un impact beaucoup plus fort sur les cours. Elles portent, par une simple décision étatique, sur des volumes importants et elles affectent directement, par définition, des quantités exportées, c'est-à-dire celles dont ont le plus besoin les pays déficitaires. En 2008, les interdictions des principaux pays exportateurs de riz la Thaïlande, le Vietnam et l'Inde sont la principale cause du triplement en trois mois du prix du riz sur le marché international. Il ne s'agit plus à ce stade de spéculation. Il s'agit de l'organisation de la rareté de l'offre. Les embargos de la Russie et de l'Ukraine sur les exportations de blé, à la suite de la sécheresse et des incendies dont ces pays ont été victimes en 2010, ont eu aussi des conséquences dramatiques pour les pays

importateurs. Ces décisions unilatérales de responsables nationaux, clairement identifiées, sont bien plus graves que la spéculation financière.

La mise en accusation des biocarburants est une erreur de cible. Certains économistes américains y sont particulièrement sensibles car la stratégie américaine de fabrication d'éthanol à partir du maïs entraîne, en effet, une certaine transmission des prix au maïs alimentaire. Mais ce n'est le cas ni de la canne à sucre brésilienne, ni des oléagineux ou de la betterave européens. La montée en puissance de l'industrie des biocarburants suit une courbe linéaire pendant cette même période où les prix connaissent de brusques soubresauts. Sur longue période, les biocarburants participent à l'augmentation de la demande mais ils font partie de l'ensemble des matériaux d'origine agricole, comme les textiles, le caoutchouc ou certains cosmétiques.

La dernière famille de causes des variations des prix qu'il faut regarder de près est celle de la dérégulation des politiques publiques. L'Europe y est très sensible et en Europe, tout particulièrement l'opinion française, dominée par un antilibéralisme persistant. Les réformes successives de la PAC ont démantelé les instruments de soutien par les prix et découplé les subventions de la production. Les agriculteurs européens sont désormais plus directement exposés aux cours mondiaux. Toutefois, ils disposent encore du solide amortisseur que constituent les aides directes et peuvent se retourner vers la puissance publique si les prix s'effondrent.

Or, ce n'est pas le cas pour une grande partie des pays africains dont les marchés sont ouverts aux importations et ne disposent plus, depuis longtemps, de mécanismes de stabilisation des prix des produits exportés. L'exposition des pays en développement au marché international est variable : certains, comme l'Inde, la Chine ou le Nigeria ont maintenu des dispositions protectrices. Mais dans l'ensemble, les marchés agricoles des pays du Sud sont ouverts. Penser que la dérégulation est un phénomène récent qui serait la cause des errements de ces dernières années est typiquement un biais européen.

La production agricole est mal répartie sur la planète. Les pays déficitaires sont des pays pauvres. La FAO estime qu'il faudra augmenter la production de 70 % d'ici 2050 et surtout que 90 % de cette augmentation devra se faire dans les pays en développement. On dit souvent que la faim est une question de pauvreté plutôt qu'une question agricole. C'est la pauvreté des consommateurs qui les empêche de s'acheter les aliments dont ils ont besoin. C'est vrai. Mais c'est aussi la pauvreté des agriculteurs qui les empêche d'acheter les moyens nécessaires à l'accroissement de leur production. D'autant plus que l'urbanisation des pays en développement a créé d'énormes marchés. L'enjeu n'est donc plus celui d'une autosuffisance alimentaire strictement définie, qui serait limitée à la satisfaction des besoins de la famille ou du village, mais la création de marchés régionaux, approvisionnés en priorité par les filières alimentaires nationales ou régionales, en vue de l'alimentation des centres urbains.

Les échanges mondiaux resteront indispensables et les continents à fort potentiel, comme l'Europe, l'Amérique du Nord ou l'Amérique du Sud devront continuer de fournir les marchés. Mais les investissements dans l'agriculture des plus pauvres devraient constituer une exigence mondiale. Le continent prioritaire est l'Afrique, qui n'a pas encore bénéficié de la révolution verte.

Ses rendements céréaliers stagnent à 13 quintaux par hectare. Et pourtant l’Afrique demeure massivement agricole, avec une forte population paysanne ; elle possède un énorme réservoir de terres cultivables. Son potentiel n’a rien à envier à celui du Brésil. L’Afrique souffre de l’absence de capacité d’investissement et de politiques imposées de l’extérieur qui tournent le dos à l’agriculture depuis une vingtaine d’années. La question clé est l’absence de capitalisation de l’agriculture africaine. C’est ce qu’il faut corriger par des politiques et des financements publics incitatifs.

Parmi ces besoins figurent les infrastructures publiques mais aussi les aménagements hydrauliques, pour maîtriser l’accès à l’eau. Ainsi l’Afrique de l’Ouest pourrait satisfaire ses besoins en riz si elle pouvait mettre en valeur ses ressources hydriques. Il existe en particulier un potentiel de retenues de proximité plus important encore que les périmètres irrigués. Or non seulement ces aménagements permettraient d’accroître rapidement la production, mais ils constitueraient en outre une excellente adaptation aux conséquences du changement climatique.

Le besoin de ces agricultures pauvres est d’abord celui du capital. La première façon de faire face à la fluctuation des prix est de disposer de fonds propres. Les pouvoirs et les financements publics portent la responsabilité d’amorcer la sortie du cercle vicieux de la sous-capitalisation. La véritable fracture entre les agriculteurs des pays développés et ceux des pays en développement, c’est la fracture financière et capitaliste. Pour les pauvres, pas de financements publics, pas d’accès au crédit agricole, pas de fonds propres, pas d’organisations agricoles structurées. Rappelons que 5 % au plus des agriculteurs de ces pays ont un compte en banque et s’ils empruntent, c’est pour les filières d’exportation comme le coton.

Conclusion : encadrer les marchés pour réduire la volatilité consiste à traiter le symptôme sans s’attaquer à l’origine du phénomène. Les causes profondes viennent de l’insuffisance des financements publics consacrés à l’agriculture vivrière dans les pays qui en ont le plus besoin et à une mauvaise conception des politiques agricoles. Je reviendrai plus loin sur ce dernier point.

5. Dans les pays en développement, la volatilité dépend de facteurs endogènes. Le G20 devrait favoriser une réponse internationale juste et équitable à l’intention de ces pays.

Le G20 va traiter de la volatilité des prix agricoles à l’échelle du marché mondial. Or, il se trouve que la volatilité des prix intérieurs dans les pays en développement provient beaucoup plus de causes locales que de l’impact des marchés extérieurs. Les problèmes de prix rencontrés par le plus grand nombre d’agriculteurs dans le monde restent du domaine national ou régional.

Les études que la Fondation pour l’agriculture et la ruralité dans le monde a conduites dès 2008 ont montré que la transmission des prix mondiaux aux agriculteurs africains était réduite. En fait, cette transmission ne se manifeste que pour les produits pour lesquels les importations représentent une part importante de la consommation. C’est le cas, par exemple, du riz au Sénégal. Et même dans cet exemple, si l’augmentation affecte rapidement les prix à la consommation, en revanche la transmission aux

producteurs est décalée et amortie. Au printemps 2008, les prix du riz triplent sur le marché international. Alors que Dakar qui importe 90 % de sa consommation de riz était le théâtre de marches de protestations, les paysans sénégalais de la vallée du fleuve Sénégal ne constataient pas d'augmentation de leur prix de vente supérieure à 30 %. D'une manière générale, les enquêtes montrent que les céréales de production locale comme le maïs, le sorgho et le mil, ou les tubercules qui n'ont pas de marché mondial, ne bénéficient pas d'augmentation que l'on peut relier aux prix des importations.

Pourtant, la volatilité locale est importante mais elle provient de deux types de facteurs endogènes. Les premières sources de fluctuations sont les aléas naturels et climatiques, les secondes résultent du mauvais fonctionnement des marchés. Mais que cachent ces catégories génériques ? Les aléas climatiques recouvrent en fait la dépendance des agriculteurs pauvres du monde tropical à l'égard des conditions naturelles, en particulier de la pluviométrie. En remontant vers l'origine du mal, on retrouve l'indigence de la capitalisation. C'est la maîtrise des conditions de production qui fait défaut : les intrants, les engrais chimiques ou organiques, les semences améliorées, l'eau, la mécanisation qui vont faire que les sols et les plantes seront en meilleure forme. Il manque aussi les informations qui permettent aux producteurs d'anticiper les aléas.

Le mauvais fonctionnement des marchés renvoie à l'absence de marché intérieur national ou régional, capable de rapprocher l'offre de la demande. Les consommateurs sont en ville, les agriculteurs dans les campagnes. En l'absence de circuits commerciaux efficaces, les productions restent dans les champs ou dans les cases. Les compensations entre les zones excédentaires et les zones déficitaires ne se font pas ou se font mal. En 2008, les prix ont flambé au printemps. On était déjà loin des récoltes de l'automne précédent. Les agriculteurs ne détenaient plus de stocks. Les négociants ne pouvaient se retourner vers la production locale. L'Afrique n'est pas seule à affronter ces difficultés. En 2010, l'Inde a été confrontée à une situation paradoxale de stocks qui pourrissaient dans les campagnes alors que des villes souffraient de pénurie.

C'est donc faire preuve de tromperie que d'associer des agriculteurs des pays en développement à une coalition contre les méfaits de la volatilité en sachant que le G20 ne proposera que des mesures de régulation des marchés à l'échelle mondiale.

Dans cette logique, la question se pose de prix alimentaires acceptables à la fois pour les consommateurs et pour les agriculteurs. Mon point de vue est que cette équation peut être résolue dès lors que l'on vise la réduction des coûts de production par quantité produite. Dans la plupart des pays tropicaux, en Afrique en particulier, les rendements restent faibles. Les militants du développement revendiquent des « prix rémunérateurs » sans traiter la question des coûts de production et des économies d'échelle. Or à rendement constant, la fixation de prix rémunérateurs pour les producteurs entraînerait une augmentation des prix à la consommation que les autorités politiques n'acceptent pas et n'accepteront jamais. C'est donc une stratégie à moyen terme d'investissements et de subventions qui permettrait d'intensifier la production et de sortir progressivement de cette impasse. Les politiques de subvention des engrais que plusieurs États africains ont mises en œuvre en 2008, malgré les réserves des bailleurs de fonds, constituent une première étape dans cette direction.

L'objectif premier de la régulation dans les pays en développement est de garantir la rentabilité des investissements. Que peut faire le G20 pour y contribuer ? Je voudrais ici formuler deux propositions destinées à réorienter les actions des organisations internationales.

Le G20 peut favoriser la conclusion des négociations du cycle de Doha à l'OMC, dans une perspective favorable à l'agriculture vivrière des pays en développement. Cela implique que les pays développés acceptent de revoir les règles de protection des produits de base. Les négociations du cycle de Doha lancé en 2002 sont dans l'impasse et les questions agricoles sont une des causes principales du blocage. Le fonctionnement actuel du commerce mondial est injuste. Les pays pauvres n'ont pas les moyens de soutenir leur agriculture. Ils ont dû ouvrir leurs marchés aux importations, alors qu'ils subissent encore des restrictions pour l'accès aux marchés des pays riches. Les pays en développement doivent pouvoir se protéger contre les importations de denrées alimentaires à bas prix, qui ruinent les filières locales. Les règles du commerce actuellement en vigueur les autorisent, via le « traitement spécial et différencié », à prendre des mesures temporaires de protection. Mais les pays pour qui cela serait utile, en particulier les pays africains, en sont dissuadés par des mécanismes indirects qui jouent un effet pervers. Sans entrer dans des explications techniques, la question est celle du coût pour les budgets nationaux, qui attire l'anathème du Fonds monétaire international, et de la comptabilisation des taxes aux importations. A cela s'ajoute le fait que certains membres de l'OMC sont trop intransigeants. C'est sur le niveau autorisé des mesures de sauvegarde spéciale que la négociation de l'OMC avait échoué, en juillet 2008, à cause d'un désaccord entre les Etats-Unis et l'Inde. La volonté politique permettrait de sortir de cette hypocrisie. Le coût pour les économies développées serait nul, alors que l'impact social et économique pour les pays en développement créerait un nouvel élan.

De la même façon, l'Union européenne devrait revoir les bases des négociations commerciales qui la lient aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Ces négociations sont au point mort alors que l'acceptation par l'Union européenne de taxes douanières régionales pourrait donner une nouvelle chance aux marchés agricoles régionaux. Ajoutons que pour les paysans de ces pays, une des façons d'atténuer l'effet de l'instabilité des cours consiste à s'assurer un minimum de revenus grâce à la culture et à la commercialisation de productions exportables vers les pays développés, comme le coton, le café, le cacao ou le soja, les fruits et les légumes. Ces exportations sont indispensables aux revenus des familles comme aux recettes des États. L'Union européenne a ouvert des marchés sans taxe ni quota aux importations en provenance des pays les moins avancés. C'est la disposition « Tout sauf les armes ». Mais il serait bon qu'elle ne s'abrite pas derrière cette mesure pour restreindre l'accès à son marché aux pays à revenus intermédiaires en instaurant différentes normes, justifiées par d'opportunistes exigences environnementales, sociales ou sanitaires.

Par ailleurs, le G20 peut inciter les organisations internationales comme la Banque mondiale et le FMI à soutenir des dispositions nationales et régionales atténuant les conséquences de la volatilité des prix. Après tout, c'est le G20 de Pittsburgh qui a recommandé la création du Programme mondial pour la sécurité alimentaire et l'agriculture. Or ces instances ont tellement pourfendu les effets négatifs des

mécanismes de stabilisation des prix que le rejet de tout dispositif de régulation interne est devenu un réflexe chez elles. La réalité est moins binaire que les idéologies. L'objectif n'est pas de fermer les frontières ni de garantir des prix fixes. La démarche doit placer les filières et les professions agricoles au cœur de mécanismes associant le secteur privé et les politiques publiques. Mais le FMI et la Banque mondiale disposent d'un capital de compétences qui gagnerait à être mobilisé pour inventer des mécanismes innovants de régulation des marchés intérieurs. Des subventions venant de l'aide publique internationale sont incontournables pour constituer des fonds propres de démarrage, sachant que les Etats doivent élaborer les législations incitatives. Une des raisons qui militent en faveur de l'implication du G20 agricole, et pas seulement des spécialistes du développement, tient entre autres à cette nécessité de mobiliser les professions agricoles exerçant des fonctions économiques.

Conclusion : Les propositions du G20 doivent être justes et équitables. Les causes de la volatilité dans les pays en développement sont endogènes. Les G20 doit prendre en compte la régulation des marchés intérieurs et réorienter la stratégie des instances multilatérales pour aider les pays en développement à lutter contre la volatilité.

6. C'est plus le foisonnement que la coordination qui domine le paysage institutionnel mondial de la sécurité alimentaire et de l'agriculture.

Pour apprécier les chances de réussite des recommandations du G20, il est nécessaire d'avoir une vision du paysage institutionnel concerné. On aimerait s'exonérer de cette description qui risque de rebuter certains lecteurs. Mais faute de cette connaissance, on court le risque de mal évaluer les difficultés à résoudre.

Le premier groupe est celui des institutions nées à la suite de la crise alimentaire de 2008. C'est aussi le premier constat. La communauté internationale a bougé. Mais malgré des déclarations en faveur de la coordination et de la chasse aux doublons, les initiatives reflètent d'abord les concurrences entre les acteurs.

La première instance est une équipe des Nations unies (ONU) mise en place par le secrétaire général Ban Ki-moon en avril 2008. Sa dénomination officielle la caractérise : Coordination Team of the UN System High Level Task Force on the Global Food Security Crisis (« Équipe de coordination du groupe spécial de haut niveau des Nations unies sur la crise de sécurité alimentaire globale »). Cette instance a défini un cadre incitatif (Comprehensive Framework for Action CFA) qui est censé orienter les initiatives des acteurs multilatéraux et nationaux. Le texte, rédigé dans le style des Nations unies, s'adresse aux spécialistes de ce genre de diplomatie. On voit mal comment il peut toucher les acteurs. L'équipe de coordination dispose aujourd'hui d'un organigramme avec une vingtaine d'experts répartis entre New York, Genève et Rome. La France fait partie de ses bailleurs de fonds. Le budget ne couvre que des coûts de fonctionnement et de réunions. Il ne permet pas de financer des actions.

Le deuxième prétendant majeur à la coordination internationale est la FAO. Son directeur général, Jacques Diouf, s'est battu pour ne pas être dépossédé de ses responsabilités par Ban Ki-moon. Dans ce contexte, la FAO a procédé au

renforcement du Comité de sécurité alimentaire mondiale (CSA) créé après la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974 pour assurer le suivi de la situation alimentaire mondiale. La réforme, soutenue par la France, a ouvert le CSA aux différents acteurs du système alimentaire mondial. Le CSA est devenu un immense forum associant les acteurs de la société civile, les ONG et le secteur privé. Toutefois les représentants de ces groupes au CSA sont désignés selon le processus pyramidal de la FAO, partant des États et passant ensuite par les grandes régions du monde. Même si les bonnes surprises sont toujours possibles, ce système de sélection produit plus d'institutionnel que de créativité et d'originalité. La réforme du CSA a été approuvée par les ONG car elle leur offre une chambre d'écho. Mais la machine n'embraye pas sur l'action. La France a aussi encouragé la création, intervenue le 3 septembre 2010, d'un groupe d'experts de haut niveau pour la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE). Le CSA est présidé par Noel De Luna. Le Dr S. Swaminathan, père de la révolution verte indienne, a été élu président du groupe d'experts.

Le groupe d'experts est la traduction opérationnelle de l'idée de « GIEC de la sécurité alimentaire », autrement dit d'une expertise scientifique internationale sur le modèle du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (en anglais : IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change). La référence au GIEC a été abandonnée mais l'idée de l'expertise collective a survécu et la FAO a su l'organiser. Le HLPE devrait produire à terme des analyses et des études qui fassent référence.

Le troisième acteur est la Banque mondiale qui a créé le Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (Global Agriculture & Food Security Program ou GAFSP) en application de la déclaration du G20 de Pittsburgh. La capacité d'action se situe au cœur de Washington, dans ce triangle où se trouvent la Maison Blanche, la Banque mondiale, le FMI et l'administration américaine. Le fonds spécial n'est pas une instance de coordination : il est beaucoup mieux que cela, puisqu'il possède à la fois une gouvernance restreinte et un pouvoir financier.

Le quatrième élément du paysage est l'Initiative de L'Aquila pour la sécurité alimentaire, dite AFSI de par son acronyme anglais. L'AFSI n'est pas une institution. Elle reste une initiative lancée par le G8 soutenue par un groupe spécifique de pays. La mise en œuvre de l'AFSI devrait être suivie par des experts mandatés par les pays concernés. Ce suivi enregistrera les déclarations des donateurs et notamment leurs programmes bilatéraux. La dotation du programme mondial géré par la Banque mondiale n'est qu'une option facultative.

La France a promu l'idée du partenariat mondial sur la sécurité alimentaire à la suite de l'intervention de Nicolas Sarkozy, le 6 juin 2008, au Sommet convoqué par la FAO, à Rome, en raison de la crise alimentaire. C'est dans le cadre de cette dynamique que la France a soutenu la réforme du Conseil de sécurité alimentaire (CSA) et la création du groupe d'experts (HLPE).

On retrouve dans la description de ces initiatives récentes la compétition entre la Banque mondiale et la FAO. De façon schématique, les États-Unis recourent plutôt à la Banque mondiale alors que la plupart des Européens et en particulier les Français privilégient le soutien à la FAO.

Le deuxième groupe marquant du paysage est celui des bailleurs de fonds. Et là apparaît un acteur majeur qui est la Commission européenne. On aimerait pouvoir dire

l'Union européenne si les Européens, États membres et Commission, unissaient leurs efforts et parlaient d'une seule voix. Ce n'est malheureusement pas le cas. Pourtant la Commission a obtenu la mobilisation d'un crédit spécial de 1 milliard d'euros dès la fin de l'année 2008. C'est la « facilité alimentaire » (« Food Facility ») dont l'utilisation va se terminer fin 2011. Un milliard d'euros de subvention, c'est plus que la dotation au Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire. Et pourtant l'Union européenne est la grande absente des débats de ces deux dernières années. La façon dont ces crédits ont été mobilisés leur a fait perdre beaucoup de leur impact opérationnel ou politique. Le temps nécessaire à la mise en place du nouveau dispositif des relations extérieures de l'Union européenne prévu dans le traité de Lisbonne en est sans doute en partie responsable.

Il faut espérer que la réforme qui regroupe la direction générale du Développement et l'Agence européenne de coopération (AIDCO) redonnera à la Commission européenne des capacités stratégiques et opérationnelles.

À cela il convient d'ajouter deux remarques. La première concerne la relance de l'aide publique à l'agriculture. Cette relance est lente, insuffisante, désordonnée et difficile à chiffrer. Elle se traduit trop souvent encore par des projets conformistes. Pourtant on ne peut nier qu'une certaine remontée est engagée et des institutions comme le FIDA (Fonds international pour l'agriculture et le développement) ou la Banque africaine de développement vont bénéficier de crédits nouveaux. De même plusieurs États comme les États-Unis avec le programme « Feed the Future » ou l'Espagne ont relancé leur action en faveur de la sécurité alimentaire.

La deuxième remarque conduit à revenir sur le programme global géré par la Banque mondiale, le GAFSP, car il constitue la plus importante innovation institutionnelle. Il possède deux atouts : ses fonds sont des subventions, alors que jusque-là la Banque ne pouvait mobiliser que des prêts. Il soutient des politiques nationales agricoles et notamment les programmes nationaux issus du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (CAADP ou Comprehensive Africa Agriculture Development Program). Le fonds va attirer des crédits nationaux de nombreux pays qui ne disposent pas des capacités propres de gestion de cette aide.

Le GAFSP va disposer en même temps de la capacité stratégique de la Banque mondiale, de son rôle de chef de file des bailleurs de fonds dans les États bénéficiaires, et de fonds importants. Il va donc jouer un rôle d'orientation majeur. Pour le moment, les principes de mise en œuvre semblent consister plus en procédures qu'en orientation stratégique des politiques agricoles. Il serait dommage que ce lieu de pouvoir ne soit pas aussi un centre d'innovation.

Ce foisonnement institutionnel ne reflète-t-il que la compétition entre les institutions ou les personnes ou correspond-il aussi à des approches différentes ? La distinction principale porte sur le lien entre la sécurité alimentaire et l'activité agricole. D'un côté, une conception essentiellement sociale ou même humanitaire de la sécurité alimentaire limite l'intervention de l'aide internationale aux actions visant à soulager les populations victimes de la faim. Cette conception découle des Objectifs du millénaire pour le développement qui sont des objectifs sociaux avant tout. Dans cette approche l'agriculture relève de l'économie de marché et de l'investissement privé. Une position extrême consiste à limiter l'intervention publique à l'aide alimentaire et aux

situations d'urgence. C'est le rôle du Programme alimentaire mondial (PAM). En 2008, les seuls crédits qui furent décidés rapidement bénéficièrent essentiellement au PAM. Ce fut longtemps une des formes d'intervention des États-Unis qui valorisaient ainsi leurs excédents de production et faisaient de l'aide alimentaire une interprétation politique.

La position de la Commission européenne privilégie le soutien aux populations vulnérables en aidant les familles rurales souffrant de la faim à mieux satisfaire leurs besoins par leur production propre. C'est une vision restreinte de l'autosuffisance alimentaire curieusement approuvée par de nombreuses ONG françaises. Elle mobilise une partie des programmes et des crédits de la FAO. Mais cette institution ne se limite pas à ce type de projets. La mission du FIDA, en revanche, limite ses capacités d'intervention à la pauvreté rurale.

L'autre conception considère que la résolution à long terme de la sécurité alimentaire ne pourra provenir que du développement économique des filières agricoles locales. C'est en aidant les exploitations familiales et les organisations agricoles à devenir des acteurs économiques que l'on inversera les situations de dépendance. Les productions vivrières doivent devenir des produits commerciaux sur les marchés nationaux et régionaux. Il faut développer l'esprit d'entreprise. Mais les filières vivrières souffrent d'un tel déficit de financement et de capitaux que l'aide publique internationale et les budgets nationaux doivent soutenir l'investissement agricole. Cette conception correspond plus nettement à l'approche de la Banque mondiale. Elle est affichée depuis deux ans par les États-Unis dans leur nouvelle stratégie en faveur de la sécurité alimentaire et de l'agriculture, intitulée « Feed the future ». Elle correspond en grande partie à la stratégie de la Fondation Bill & Melinda Gates et de l'Alliance pour la Révolution Verte en Afrique. On aura compris que c'est aussi la position de FARM.

La deuxième distinction concerne l'attitude à l'égard des systèmes de production et de l'intensification. Les crédits publics doivent-ils soutenir l'utilisation des moyens de production tels que les engrais ou les semences améliorées, et plus largement les technologies existantes ? Ou doivent-ils se limiter à favoriser la reconversion écologique des systèmes de production ? Les amis de l'environnement ont tendance à projeter des préoccupations occidentales sur des agricultures qui n'ont pas encore amorcé leur intensification. Ce qui conduirait à les maintenir dans une impasse de pauvreté et d'insécurité alimentaire au nom de la préservation mondiale des ressources naturelles. C'est un véritable contresens. Les acteurs de bonne foi connaissant les réalités de terrain partagent une position modérée sur cette question, mais les discours officiels placent la durabilité avant la sécurité alimentaire et servent d'alibi à des agences d'aide pour limiter leurs interventions au soutien de projets agroécologiques.

Conclusion : le réveil de la communauté internationale a été provoqué par la crise alimentaire. Il a généré un ensemble d'initiatives justifiées par la sécurité alimentaire. Ce foisonnement n'a pas amélioré la coordination. Il en alourdit le coût, disperse les moyens et dilue la décision. Mais surtout il n'a pas levé les ambiguïtés qui persistent entre la lutte conjoncturelle contre la faim et le soutien structurel à l'agriculture.

7. La confiance clé de la reconquête des budgets agricoles

Le traitement de la sécurité alimentaire par la communauté internationale se heurte aujourd'hui à un problème de crédibilité. Les déclarations des instances internationales qui se sont succédé depuis 2008 ont perdu beaucoup de leur crédibilité car les engagements n'ont pas été tenus. Pourtant le renoncement serait la pire des solutions. C'est pourquoi je voudrais revenir ici sur quelques idées fondamentales.

Première idée : l'aide publique internationale reste indispensable. Il faut remonter le niveau de budget consacré à l'agriculture. C'est possible. Face à cela, le fait que les engagements de l'Initiative de L'Aquila pour la sécurité alimentaire ne soient pas tenus est un mauvais indice. À l'inverse, on doit reconnaître que l'hémorragie est enrayée, que l'aide internationale a amorcé une légère croissance. Des décisions ont été prises par les États-Unis, l'Espagne ou l'Union européenne. L'aide au tiers monde est un des seuls budgets que le gouvernement britannique de David Cameron ait épargné de ses coupes sévères. Les États membres ont relevé leurs contributions au FIDA ou à la Banque africaine de développement. D'autres banques de développement redéploient des crédits vers l'agriculture.

Rappelons les chiffres. L'aide publique au développement a atteint 120 milliards de dollars en 2009. Les bilans définitifs pour l'exercice 2010 ne sont pas encore connus, mais les engagements portaient sur 145 milliards de dollars. En 2008, l'aide à l'agriculture avait représenté 7 milliards de dollars soit 6 % du total. L'engagement de L'Aquila cite le chiffre de 20 milliards en trois ans. Ce qui reste inférieur à l'estimation de la FAO qui réclame 40 milliards par an. Oui mais ces chiffres ne sont pas disproportionnés. Supposons que l'ensemble de l'accroissement de 2009 à 2010 soit consacré à l'agriculture, le chiffre passerait de 7 à 32 milliards et approcherait l'objectif de la FAO.

On peut expliquer l'inertie – sans pour autant l'admettre – par la crise financière ou les lenteurs de redéploiement budgétaire. Même si on doit constater et regretter que la sécurité alimentaire ne provoque pas de décision instantanée comme les risques bancaires ou économiques. Mais l'objectif reste réaliste. Il en est de même des budgets nationaux. Les pays d'Afrique subsaharienne réaffirment régulièrement leur engagement de porter la part de l'agriculture dans leurs budgets nationaux à 10 %. Il faut reconnaître que dès 2008 plusieurs d'entre eux ont décidé, à chaud, de subventionner les engrais, malgré les réticences des bailleurs de fonds. Une partie du financement de ces mesures provient de l'aide budgétaire. Le Fonds monétaire international a assoupli sa position qui conditionnait les aides budgétaires aux réformes économiques.

Une dynamique s'est inversée. La crise bancaire est surmontée mais l'endettement des pays développés reste menaçant. S'il n'est pas permis d'espérer des décaissements spectaculaires, au moins les États membres du G20 devraient-ils s'attacher à respecter scrupuleusement leurs engagements car ce respect constitue la première étape du rétablissement de la confiance. Le G20 peut encore renforcer les moyens de pression et de suivi pour franchir un nouveau palier.

Le deuxième déficit de confiance est celui de la bonne utilisation des crédits. Bailleurs de fonds et gouvernements nationaux se font face et se renvoient la responsabilité de la défiance. Excès de procédures et de contrôles comptables et mauvaise coordination (quoiqu'ils disent) du côté des bailleurs, mauvaise gouvernance, absence de priorités et indécision du côté des administrations nationales. Et surenchère de technocratie de part et d'autre, chacun à sa manière.

Ma conviction est qu'il est impératif de rétablir la confiance et que ce rétablissement passe d'abord par un surcroît de politique, au sens noble du terme. La souplesse des uns ou la rigueur des autres ne suffiront pas, même si des progrès énormes sont indispensables. C'est l'adhésion commune à une conception crédible de politiques agricoles nouvelles, portée par les responsables politiques, qui permettra de reconstruire la confiance. De ce point de vue, le G20 souffre d'un manque de vision à long terme et de propositions innovantes. C'est dommage car il pourrait offrir ce cadre politique dont l'agriculture mondiale a besoin. D'autant que les cercles du développement ne parviennent plus à porter cet élan car ils se sont laissés piéger par une conception sociale trop réductrice. Le G20 agricole pourrait porter cette vision en association étroite avec les professions agricoles, affirmant les convergences d'intérêt et partageant les expériences et les savoirs.

Le rétablissement de la confiance passe, en effet, par un changement d'attitude à l'égard des professionnels et des entreprises du secteur agricole, aussi bien coopératif, privé ou syndical. Certaines négociations ne peuvent que rester de la responsabilité des dirigeants politiques et des administrations. Chacun son métier. Mais la conception des programmes et leur conduite gagneraient beaucoup à être préparées avec les acteurs. Et pas dans des forums où rien d'opérationnel ne se décide et où la représentation de la société civile est monopolisée par quelques porte-parole d'ONG.

Le troisième problème est celui de la nature même des formes de production agricoles. Quelques controverses partagent le monde du développement : agricultures familiales opposées à agrobusiness ; agricultures à forte main d'œuvre contre agriculture mécanisée ; produire plus ou manger moins ; produire plus ou gaspiller moins... Mais ces débats-là ne paralysent pas les décideurs. Tandis que la peur de l'intensification agit comme un redoutable virus dans les synapses décisionnelles. Comment y échapper ? Une première réponse consiste à prendre en compte la diversité des agricultures du monde. Elle conduirait à donner aux différentiels de développement une place prépondérante dans la définition des programmes d'aide. La deuxième réponse viserait à déterminer les objectifs avec les organisations agricoles des pays du Sud. En effet, celles-ci connaissent les besoins prioritaires des sociétés locales et j'ai souvent observé qu'elles étaient capables de plus de réalisme et de pragmatisme que les mouvements du Nord. Il est vrai que ces agriculteurs sont concernés dans leur vie de tous les jours. De leur engagement dépend aussi les chances de réussite des investissements. Cela suppose au moins que l'on reparte de leur détermination.

En conclusion, le G20 ne doit pas relâcher l'effort en faveur du développement de l'agriculture. Mais le changement d'échelle viendra du rétablissement de la confiance entre les parties prenantes et celle-ci passe par un surcroît de politique, d'une part, et une attitude constructive donnant la priorité aux organisations agricoles, d'autre part.

8. Pour des politiques agricoles « pro-business » c'est-à-dire de nouvelles politiques publiques favorables au développement économique de l'agriculture vivrière.

Le G20 pourrait formuler une déclaration de portée générale sur les politiques agricoles à l'attention de tous les responsables de la planète qu'il s'agisse des organisations internationales, des unions régionales ou des gouvernements nationaux. Rappelons le diagnostic :

- Les filières de production vivrière souffrent d'un déficit d'efficacité économique.
- Les marchés nationaux et régionaux sont la clé de la sécurité alimentaire. • Le commerce des produits alimentaires locaux, au sens large de la définition, doit être le cœur de l'approvisionnement des villes et du revenu des agriculteurs.
- Il faut rétablir des politiques publiques puissantes favorisant l'activité des organisations professionnelles agricoles et du secteur privé⁷.

Je propose d'appeler « pro-business » ces nouvelles politiques publiques. S'agissant de l'agriculture, elles sont inspirées par plusieurs principes.

- Ces politiques sont « pro-business »⁸ car elles visent à favoriser l'activité économique et, comme le dit le professeur Dani Rodrik, « à accroître la rentabilité des établissements industriels et commerciaux ». J'ajouterai : « et des exploitations et organisations agricoles, qu'elles aient ou non un statut mutualiste ».
- Ces politiques sont conçues dans le contexte de l'économie de marché. Ce sont des politiques « post-libéralisation » en ce sens qu'elles ne reviennent pas à des politiques administrées et au rétablissement, par exemple, de prix garantis.

⁷ Il convient ici de clarifier la définition des organisations agricoles. Une définition restreinte désigne les syndicats agricoles. C'est généralement le sens de l'expression utilisée en France. Une définition plus large, courante dans le monde du développement, inclut toutes les entités, y compris celles ayant des activités économiques et notamment les coopératives agricoles. Dans cette acception, il est difficile d'utiliser le terme d'« entreprise agricole », qui évoque l'agrobusiness. J'utilise l'expression « organisations professionnelles » ou « organisations agricoles » au sens large, incluant les coopératives et les entreprises faisant partie des filières agricoles.

⁸ L'expression « pro-business » est une expression empruntée à Dani Rodrik, professeur d'économie politique internationale à l'université d'Harvard, et à Arvind Subramanian, membre du centre de recherche du Fonds monétaire international. Dans un texte de mai 2004, intitulé « From "Hindu Growth" to Productivity Surge: the Mystery of the Indian Growth Transition » (traduction française : « Le mystère de la transition de l'Inde : de la 'croissance hindoue' au boom de la productivité », in « Nations et mondialisation, les stratégies nationales de développement dans un monde globalisé », Editions La Découverte, 2008), les auteurs font l'hypothèse que la croissance économique de l'Inde a été provoquée par un changement d'attitude du gouvernement vis-à-vis de l'entreprise privée, en 1980. Les auteurs distinguent l'orientation pro-marché et l'orientation pro-business (ou pro-entreprise). « La première vise à supprimer les obstacles aux marchés à travers la libéralisation de l'économie. La seconde vise à accroître la rentabilité des établissements industriels et commerciaux existants. Elle tend à favoriser les entreprises et les producteurs. » Il est à noter que le traducteur de Dani Rodrik en français a conservé l'expression pro-business (plutôt que pro-entreprise). Nous avons adopté la même position qui nous semble bien caractériser et différencier cette démarche.

- Ces politiques se distinguent de politiques « pro-marché » car elles peuvent (et doivent) recourir à des mesures de protection des productions locales sensibles en mettent en œuvre, par exemple, les mesures de sauvegarde spéciales prévues par les règles de l'Organisation mondiale du commerce. Ces protections ne visent pas à créer des situations de rente, mais à consolider la compétitivité des filières locales.
- Ces politiques mobilisent des budgets publics importants, destinés en priorité aux filières vivrières.
- Ces politiques se traduisent principalement par des partenariats publics-privés. Le terme paraît galvaudé mais il caractérise la complémentarité entre la législation et les crédits publics d'un côté, l'investissement et la gestion privée de l'autre.

On peut illustrer ces orientations en indiquant quelques domaines prioritaires. Trois sujets pourraient faire l'objet d'une attention nouvelle, au-delà du renforcement des infrastructures publiques dont on connaît le caractère indispensable.

- L'accès au crédit agricole. Une politique globale d'offre financière doit prendre en compte les différentes catégories d'exploitations et d'organisations agricoles assurant des fonctions économiques, coopératives ou privées. En effet, pour le moment, seule l'agriculture commerciale d'exportation peut mobiliser le crédit classique. Même la microfinance est mal adaptée aux cultures céréalières dont le cycle va de 6 à 9 mois. De leur côté, les groupements professionnels à vocation économique et les exploitations moyennes sont encore trop peu capitalisés pour offrir les garanties exigées par les banques. Les offres bancaires aujourd'hui disponibles ne permettent pas de répondre aux besoins spécifiques de coopératives agricoles en émergence. Il faut donc concevoir un système complet de financement, comprenant la bonification des prêts, la création de fonds de garantie grâce à des fonds publics et la gestion des prêts par des banques commerciales de proximité. C'est un excellent sujet de partenariat public-privé incluant des aspects législatifs, réglementaires, financiers et contractuels. Militons pour un programme G20 « accès au crédit agricole pour tous ».
- Les assurances agricoles. Les cultures vivrières et les paysans qui les pratiquent dans les pays en développement sont parmi les activités les plus exposées aux risques climatiques et économiques. En l'absence de filets de sécurité, les agriculteurs minimisent le risque, limitent les investissements et donc n'intensifient pas les systèmes de production. C'est une des causes des faibles rendements de l'agriculture vivrière dans les pays pauvres. Cette situation est connue et il existe aujourd'hui des projets pilotes souvent financés par des fondations. Ces offres assurancielles présentent plusieurs avantages tels que la responsabilité individuelle, l'apprentissage des règles de gestion, la possibilité de coupler ces assurances avec des innovations, des investissements ou des crédits. Mais dans tous les cas, ces dispositifs exigent des subventions. Ils ne peuvent être économiquement autonomes. Les projets pilotes restent de dimension très restreinte et ne touchent qu'un nombre de bénéficiaires très faible. Si faible qu'il ne peut jouer aucun rôle moteur pour le développement des sociétés agricoles. Il sert de référence pour ceux qui les ont lancés. Le changement d'échelle exige une

mobilisation publique de grande ampleur. Ce serait l'objectif d'un programme G20 « assurances contre les risques en agriculture ».

- La consolidation d'organisations agricoles économiquement performantes. Les pays en développement ne pourront mettre en place des instruments publics de prix garantis. La meilleure façon d'aider les filières agricoles à résister aux fluctuations des prix consiste à accroître les capitaux propres des acteurs économiques coopératifs ou privés qui les composent. À l'heure actuelle, l'immense majorité de ces organisations ne possèdent pas le minimum de fonds propres qui leur permettent d'amorcer cette accumulation. C'est aussi cette lacune qui les empêche et les empêchera de bénéficier des fonds d'investissement comme celui que la Banque africaine de développement, l'Agence française de développement et la Fondation Bill & Melinda Gates viennent de créer. La démarche d'accompagnement des organisations agricoles devrait concerner les législations nationales, les subventions publiques, les acteurs des interprofessions, l'appui en gestion privé et les circuits de commercialisation. Un programme G20 « organisations agricoles performantes » amorcerait cette dynamique.

À ce stade, la question des mécanismes financiers de stabilisation des prix se pose. Un fonds de lissage des prix du coton a été mis en place au Burkina Faso avec le soutien de l'Agence française de développement et la participation de l'association interprofessionnelle du coton du Burkina Faso. Ce fonds de lissage a bénéficié d'une subvention publique. Il doit ensuite s'autofinancer. Le fonds de lissage du coton peut-il inspirer des dispositifs analogues pour les filières vivrières ? Cette idée fait partie des pistes qu'il convient d'explorer, mais il me semble prématuré de l'envisager comme une solution crédible à l'atténuation de l'impact de la volatilité pour les agriculteurs. Une telle innovation n'a de chance de réussir que si elle s'appuie sur des structures agricoles ayant déjà une capacité économique suffisante. C'est la raison pour laquelle le renforcement d'organisations agricoles performantes me semble un préalable.

Ainsi donc le G20 pourrait affirmer que la conception de nouvelles politiques agricoles est nécessaire pour répondre aux enjeux de la sécurité alimentaire et de l'agriculture. Ces politiques agricoles doivent être tournées vers le développement économique. Les politiques devront mettre en place de nouveaux instruments publics d'accompagnement des acteurs professionnels, publics ou privés. La communauté internationale s'engage à contribuer à ces instruments publics en soutenant des programmes d'action publics privés dans trois domaines prioritaires : accès au crédit agricole pour tous, assurances contre les risques en agriculture et organisations agricoles performantes.

Conclusion

L'inscription de la question agricole à l'ordre du jour du G20 est une chance pour l'agriculture, qui pourrait ainsi devenir ou redevenir un sujet politique de premier plan. L'introduction de l'agriculture par le biais de la lutte contre la volatilité excessive des prix des matières premières offre peut être une opportunité, compte tenu de l'histoire des centres d'intérêt du G20 et de la situation des marchés.

Mais cet angle d'attaque est trop étroit pour traiter de la sécurité alimentaire et de l'avenir de l'agriculture dans le monde. Non seulement les prix fluctuent, mais ils sont orientés à la hausse. Cette perspective est due à la tension entre la demande qui continue de croître et l'offre qui plafonne. Or l'essoufflement de l'augmentation de la production est dû à la baisse des financements en faveur de l'agriculture, qu'il s'agisse des budgets nationaux dans les pays en développement ou de l'aide publique internationale. De plus, la production est mal répartie et, plus grave, l'accès au financement est également mal réparti. Les agriculteurs des pays pauvres, majoritairement ruraux et très dépendants des importations de produits alimentaires, en sont privés. Eux aussi doivent faire face à des marchés erratiques, mais dont les causes des fluctuations sont endogènes et sans lien étroit avec les facteurs d'instabilité des marchés internationaux

Le G20 peut agir en traitant les questions agricoles dans leur globalité et en inscrivant ce traitement dans la durée. Dès maintenant, il peut recommander une relance des investissements dans l'agriculture et l'élaboration de nouvelles politiques agricoles « pro-business », favorables au développement économique de l'agriculture. Il peut aussi veiller au respect des engagements des Etats membres. En outre, le G20 peut demander aux organisations internationales de réorienter leur stratégie pour soutenir les politiques agricoles nationales et régionales qui vont dans ce sens.

Le dernier chapitre cite trois mesures qui illustrent des possibilités de partenariat entre le secteur public, les organisations agricoles et le secteur privé. Ces trois mesures pourraient donner lieu à trois programmes mondiaux dénommés « accès au crédit agricole pour tous », « assurances contre les risques en agriculture » et « organisations agricoles performantes ».

Mais le point essentiel est le rétablissement de la confiance. Confiance dans l'agriculture et les agriculteurs, confiance entre ces derniers et le reste de la société, Le G20, qui réunit 85 % de la richesse mondiale mais ne représente que 65 % de la population du globe, a la responsabilité de donner aux paysans du monde confiance dans leur avenir.

Fondation pour l'Agriculture et la Ruralité dans le Monde.

FARM est une fondation reconnue d'utilité publique créée par cinq entreprises françaises : Crédit Agricole SA, GDF SUEZ, le groupe Casino, Limagrain Vilmorin, Air France et l'Agence Française de Développement avec le soutien de l'état.

La mission de FARM est de promouvoir dans le monde des agricultures et des filières agro-alimentaires performantes et respectueuses des producteurs. FARM promeut une approche économique des filières agricoles et la diffusion de l'esprit d'entreprise. FARM agit par les études, les propositions, les rencontres, les projets de développement pilotes et la formation des leaders agricoles.

Les ressources de la fondation proviennent des fondateurs, d'entreprises mécènes, des particuliers et des pouvoirs publics.

La France a fait de la lutte contre la volatilité des marchés agricoles une priorité du G20 qu'elle préside en 2011. Chance pour l'agriculture ou erreur de cible ? Avant tout, l'enjeu mondial est la sécurité alimentaire et, avec elle, les revenus des agriculteurs des pays pauvres. Or l'insuffisance de la production provient, d'abord, du manque de financement de l'agriculture vivrière. Le G20 peut-il relancer les investissements et proposer une régulation juste et équitable des marchés ? Comment promouvoir des politiques agricoles « pro business » favorables au développement économique de l'agriculture vivrière ?

Bernard Bachelier est directeur de la Fondation pour l'Agriculture et la Ruralité dans le Monde (FARM) depuis sa création en 2006. Ingénieur agronome, il a consacré sa carrière à l'agriculture des pays en développement. Il a été directeur général du Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) de 1996 à 2002.



Fondation pour l'agriculture
et la ruralité dans le monde
RECONNUE D'UTILITE PUBLIQUE

Fondation FARM

Adresse postale
c/o Crédit Agricole S.A.
91 - 93 boulevard Pasteur
75710 Paris cedex 15

Adresse physique
59 - 61 rue Pernety
75014 Paris
France

Rendez-vous sur notre site Internet
<http://www.fondation-farm.org>
Courriel/e-mail : contact@fondation-farm.org

Photographie de Couverture © FARM : UGCPA, Dédougou, Burkina Faso, novembre 2009