

À NOUVEAU EN EAUX TROUBLES

Comment l'incapacité à réformer les systèmes alimentaires a permis à la guerre en Ukraine de déclencher une troisième crise mondiale des prix alimentaires en 15 ans, et comment éviter la prochaine

Rapport spécial d'IPES-Food, mai 2022

TABLE DES MATIÈRES

1. Une crise de la sécurité alimentaire à l'évolution rapide	2
2. Quatre faiblesses structurelles qui rendent les systèmes alimentaires vulnérables aux chocs de prix	4
2.1. Les dépendances à l'égard des importations alimentaires	5
2.2. Les dépendances au sentier des systèmes de production	9
2.3. Des marchés céréaliers opaques, dysfonctionnels et sujets à la spéculation	11
2.4. Des cercles vicieux de conflits, de changement climatique, de pauvreté et d'insécurité alimentaire	17
3. Les dangers que représentent l'ignorance des failles structurelles et l'adoption de solutions à court terme	20
4. Éviter la prochaine tempête : comment répondre aux besoins immédiats et amorcer la transformation du système alimentaire	23

RÉSUMÉ

Ce rapport spécial dresse un bilan des répercussions de la crise ukrainienne sur la sécurité alimentaire mondiale. Il identifie les vulnérabilités et rigidités sous-jacentes en termes de modèles de production alimentaire et de dépendances aux importations, dans un contexte de solidarité internationale en déclin et de tensions systématiques de l'offre induites par le climat. Il identifie également la thésaurisation des céréales et la spéculation sur les produits de base comme des facteurs clés de la transformation des chocs actuels en une véritable crise des prix alimentaires. Certaines de ces faiblesses structurelles avaient déjà été identifiées à la suite de la crise alimentaire de 2007-2008, mais ont été pour l'essentiel négligées. Le rapport spécial met en garde contre les réponses opportunistes et à courte vue à la crise, y compris les retours en arrière sur les engagements de réforme du système alimentaire. Il appelle plutôt à agir d'urgence pour soutenir les pays importateurs de denrées alimentaires (notamment par l'allègement de la dette), s'attaquer à la spéculation sur les produits de base, améliorer la transparence du marché, réduire la dépendance à l'égard des engrais et de l'énergie fossile dans la production alimentaire, accélérer le développement de réserves céréalières et de systèmes de réponse en matière de sécurité alimentaire régionale, diversifier la production alimentaire et restructurer les flux commerciaux. Bien que le rapport spécial ne traite pas en détail de la situation critique de la sécurité alimentaire en Ukraine ou dans les nombreuses zones de conflit à travers le monde, il met en évidence les cycles vicieux du changement climatique, des conflits, de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire qui rendent des millions de personnes très vulnérables aux chocs. Il est donc d'autant plus important d'agir maintenant pour reconstruire la sécurité alimentaire sur une base nouvelle et durable. L'inaction reviendrait à nous diriger droit vers les crises alimentaires catastrophiques et systématiques de l'avenir.

1. Une crise de la sécurité alimentaire à l'évolution rapide

Avec des semis de printemps en baisse d'au moins un tiers, des voies d'approvisionnement fortement perturbées par les combats et plus de 10 millions de personnes aujourd'hui déplacées, la population ukrainienne est confrontée à de graves problèmes de sécurité alimentaire suite à l'invasion russe. Comme dans les nombreuses zones de conflit du monde (Yémen, Afghanistan, Syrie, Éthiopie et à travers le Sahel), la faim est une conséquence systématique de la violence.

La guerre en Ukraine a également des répercussions importantes sur les marchés agroalimentaires mondiaux, en raison des perturbations des exportations de céréales ukrainiennes et russes. Les ruptures d’approvisionnement dans la région de la mer Noire se sont combinées aux restrictions à l’exportation imposées dans 20 pays pour entraîner pénuries temporaires, cargaisons bloquées et achats paniques. Il en résulte des flambées spectaculaires des prix des denrées alimentaires qui exacerbent la faim dans de nombreuses régions parmi les plus pauvres et les plus vulnérables du monde. Les prix à l’exportation du blé ont atteint leur niveau le plus élevé en 14 ans en mars, dépassant de 20 % les prix de février. Dans un même temps, le maïs a atteint son niveau de prix le plus élevé jamais enregistré, l’invasion de l’Ukraine s’ajoutant aux mauvaises prévisions de récolte. Le 8 avril, l’Organisation des Nations unies pour l’alimentation et l’agriculture (FAO) a enregistré pour la troisième fois consécutive un indice record des prix des denrées alimentaires, avec une hausse de 34 % par rapport à l’année précédente. Au moment de la publication de cette note (6 mai), on s’attend à ce que la FAO fasse état d’un nouveau mois de flambée record des prix.

La situation pourrait encore se détériorer si le conflit affecte la récolte d’été du blé ukrainien. Bien que certains soient optimistes quant à l’éventualité d’un manque à gagner compensé par d’autres pays, notamment l’Inde qui a déjà augmenté ses exportations de blé, la sécheresse qui sévit dans un certain nombre de pays producteurs de blé soulève des questions quant à leur capacité à maintenir l’offre mondiale. La production mondiale de céréales pourrait également être entravée par la flambée record des prix des engrais en raison des interruptions de l’approvisionnement par la Russie et le Belarus.

Plus de 30 pays dépendent de la Russie et de l’Ukraine pour au moins 30 % de leurs besoins en importations de blé, et au moins 20 pays tirent plus de 50 % de leurs importations de blé de ces deux pays et sont donc très vulnérables aux variations des prix et/ou aux pénuries. Près de 40 % du total des importations africaines de blé proviennent de Russie et d’Ukraine. Les céréales en provenance de la région de la mer Noire représentent une part importante des importations de l’Érythrée (100 %), de la Somalie (>90 %) et de la RDC (>80 %). Les pays fortement tributaires du blé pour leur apport calorique et dépendants des importations pour satisfaire ces besoins sont particulièrement exposés aux flambées des prix mondiaux des céréales. En Afrique de l’Est, jusqu’à un tiers de la consommation moyenne de céréales provient du blé ou des produits du blé, dont 84 % sont importés, en grande partie d’Ukraine et de Russie.¹

¹ En Égypte et à Djibouti, le blé représente jusqu’à 79 % de l’apport calorique, et ces pays dépendent des importations pour couvrir respectivement 79 % et 100 % de leurs besoins.

En raison de l'augmentation des prix du blé, le prix du pain a augmenté de 70 % au Liban et quasiment doublé au Soudan. Le coût de l'importation du blé a augmenté de 33 % au Kenya et en Égypte, et Le Caire, plus grand importateur de blé au monde, demande à présent l'aide du FMI.

Les variations de prix se répercutent bien au-delà de ces régions, les prix mondiaux des denrées alimentaires avant l'invasion étant déjà plus de 20 % supérieurs à l'année précédente en raison de l'augmentation des prix de l'énergie et du transport, et les sanctions contribuant aux pressions inflationnistes mondiales.² La volatilité des prix se répercute déjà sur les marchés du soja, du maïs et du riz, les importateurs remplaçant une denrée par une autre. La modélisation de la FAO suggère que dans un scénario de « choc sévère », qui semble de plus en plus probable, le nombre mondial de personnes sous-alimentées augmentera de 13,1 millions à court terme (2022/23), dont 6,4 millions en Asie-Pacifique et 5,13 millions en Afrique subsaharienne.

Les progrès en matière de réduction de la faim stagnaient déjà depuis 2014-2015, avant de s'inverser complètement en 2020 avec la pandémie et une augmentation de la faim de 8,4 %, laissant jusqu'à 811 millions de personnes sous-alimentées. En 2021, le nombre de personnes confrontées à une insécurité alimentaire aiguë a augmenté de 40 millions par rapport à l'année précédente, selon les nouvelles données du Réseau mondial contre les crises alimentaires de l'ONU et l'UE. Les chocs de prix actuels s'ajoutent à une grave sécheresse dans la Corne de l'Afrique, qui menace 20 millions de personnes de famine. La crise ukrainienne risque donc de faire de la hausse de l'insécurité alimentaire mondiale une tendance durable, compromettant encore davantage les espoirs d'éradiquer la faim d'ici 2030, une étape clé dans la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies.

2. Quatre faiblesses structurelles qui rendent les systèmes alimentaires vulnérables aux chocs de prix

Il est donc clair que la crise ukrainienne provoque des perturbations majeures sur les marchés agroalimentaires mondiaux et menace l'accès à la nourriture de millions de

² Bien qu'aucune sanction n'ait été imposée contre les exportations alimentaires ou d'engrais russes, les sanctions sur l'énergie et d'autres secteurs peuvent avoir des répercussions sur l'économie mondiale. Cependant, ces impacts et leurs conséquences sur la sécurité alimentaire sont difficiles à isoler des perturbations causées directement par le conflit et des restrictions à l'exportation de produits alimentaires introduites par une vingtaine de pays.

personnes. Mais ce conflit devait-il inévitablement mener à une crise mondiale des prix des denrées alimentaires et de la sécurité alimentaire ? Nous **soutenons** ci-dessous **qu'un certain nombre de rigidités, de faiblesses et de défauts sous-jacents des systèmes alimentaires mondiaux amplifient les effets du conflit ukrainien sur la sécurité alimentaire**, notamment :

1. Les dépendances à l'égard des importations alimentaires
2. Les dépendances au sentier des systèmes de production
3. Des marchés céréaliers opaques, dysfonctionnels et sujets à la spéculation
4. Des cercles vicieux de conflits, de changement climatique, de pauvreté et d'insécurité alimentaire

Ces failles étaient déjà visibles lors de la crise mondiale des prix des denrées alimentaires de 2007-2008, de la flambée des prix de 2010-2012 qui a suivi, et des [perturbations induites par la COVID de 2020-2021](#). L'incapacité à réformer les systèmes alimentaires et à résoudre ces problèmes a laissé des millions de personnes extrêmement vulnérables aux chocs, qui risquent de s'amplifier et de s'intensifier au cours des prochaines années.

2.1. Les dépendances à l'égard des importations alimentaires

On a beaucoup parlé de l'importance de la Russie et de l'Ukraine en tant que producteurs mondiaux de céréales. Mais pour comprendre pourquoi les conséquences des perturbations actuelles sont aussi graves, il convient de regarder ces chiffres de plus près. Un certain nombre de pays sont très vulnérables en raison d'une **dépendance double** : i) aux importations de cultures de base, et ii) à une poignée d'exportateurs pour une part élevée de ces importations.

En fin de compte, les dépendances à l'égard des importations de denrées alimentaires sont nées de l'**évolution des habitudes alimentaires**, et notamment d'une réorientation vers un petit nombre de cultures de base. En 1995, le blé, le riz et le maïs, soit seulement 3 des 7 000 plantes consommées par les humains, représentaient [plus de 50 %](#) de l'apport énergétique mondial des aliments d'origine végétale. La part dans les disponibilités alimentaires nationales de la consommation de ces denrées alimentaires et d'autres commercialisées à l'internationale [a augmenté plus rapidement](#) que celle d'autres aliments ces 50 dernières années. L'accès à ces aliments a contribué à assurer la sécurité alimentaire,

et dans certains cas à [diversifier les régimes alimentaires](#), particulièrement dans les zones urbaines du Sahel et d'autres régions du Sud.

Cependant, l'accent mis sur les cultures de base depuis la période coloniale a également **érodé les régimes alimentaires traditionnels** et rendu certains pays fortement dépendants des importations pour ce qui constitue désormais leurs aliments de base. Dans de nombreux pays, les **cultures commerciales** ont pris la place de cultures vivrières plus diversifiées et d'aliments à la valeur nutritive importante. Par exemple, on considère que la culture du tabac a [déplacé](#) les légumes et légumineuses au Bangladesh, ainsi que le manioc, le millet et les patates douces dans certains pays africains. La mise au point de variétés de blé à haut rendement au cours de la « révolution verte » a également accéléré les changements de production et d'alimentation, conduisant par exemple au [remplacement des cultures intercalaires de riz et de légumineuses](#) par des monocultures de blé en Inde. Les systèmes de distribution publique, notamment en Asie du Sud, se sont généralement concentrés sur [le blé et le riz poli](#), modifiant encore une fois les préférences alimentaires au fil du temps.

Les pays africains sont devenus particulièrement [dépendants à l'égard des importations alimentaires](#) suivant l'adoption des **programmes d'ajustement structurel** dans les années 1980, qui ont encouragé les exportations de cultures commerciales et les importations de céréales bon marché, réduit les programmes d'aide publique et démantelé les bases structurelles de la production alimentaire dans de nombreux pays africains. La facture des importations alimentaires du continent [a triplé](#) au cours des dernières dizaines d'années, bien que les volumes d'importations aient commencé à se stabiliser depuis 2011 et que [les exportations agricoles aient également augmenté rapidement](#) (principalement pour les cultures commerciales non alimentaires). Si la plupart des pays continuent à produire des cultures de base pour leur consommation intérieure, beaucoup d'entre eux n'en produisent pas suffisamment pour répondre à leurs besoins et sont devenus dépendants de volumes importants d'importations. Et comme les **populations s'habituent à des régimes à base de blé** dans des régions qui ne sont pas en mesure d'en produire, quelques pays dépendent désormais entièrement des importations d'aliments de base.

Les pays importateurs de denrées alimentaires sont également devenus **dépendants d'un nombre limité d'exportateurs de céréales**. Le commerce mondial des cultures de base est dominé par une poignée de pays et de sociétés, ce qui entraîne d'importantes perturbations lorsqu'un exportateur majeur cesse ses activités. D'après les données de l'USDA (département de l'Agriculture des États-Unis), l'Union européenne et sept autres pays

représentent à eux seuls 90 % des exportations mondiales de blé, et quatre pays seulement représentent 87 % des exportations mondiales de maïs. Ensemble, la Russie et l'Ukraine représentent plus de 25 % des exportations mondiales de blé, 15 % pour le maïs, et plus de 60 % pour l'huile de tournesol. En parallèle, seules quatre sociétés contrôlent 70 à 90 % du commerce mondial de céréales, y compris les exportations de la région de la mer Noire. Bien que des exemptions de sanctions aient permis à ces entreprises de continuer à opérer en Russie, la guerre a sérieusement réduit leur capacité à exporter des céréales depuis la région. Ces flux commerciaux mondiaux fortement consolidés amplifient les répercussions des chocs d'offre dans les pays exportateurs.

Les impacts des chocs d'offre/de prix sur les pays dépendants des importations alimentaires sont également exacerbés lorsque d'autres pays décrètent des **interdictions d'exportation**. Parmi les pays restreignant les exportations de céréales et d'huiles végétales depuis le début du conflit, il n'y a pas que l'Ukraine et la Russie, mais aussi l'Indonésie, la Hongrie, la Moldavie, la Serbie et l'Argentine. Début mai 2022, une vingtaine de pays ont imposé des interdictions d'exportation de produits alimentaires. Ces restrictions à l'exportation et d'autres (p. ex. exigences en matière de licences) concernent 17 % des calories alimentaires échangées au niveau mondial, soit une ampleur similaire aux restrictions à l'exportation invoquées en 2008.³ Les pays qui imposent de telles restrictions cherchent généralement à renforcer leur accès aux approvisionnements nationaux et à maintenir les prix à un niveau bas sur leur territoire face à l'instabilité du marché mondial. Cependant, les interdictions d'exporter limitent encore plus les options d'approvisionnement des pays dépendants des importations et génèrent une incertitude et une hausse de prix des marchés mondiaux, particulièrement lorsqu'elles sont introduites unilatéralement et rapidement. Par exemple, l'annonce inattendue de l'expansion des restrictions à l'exportation de l'Indonésie à toutes les formes d'huile de palme le 27 avril a fait bondir de 4 % les contrats à terme sur le soja américain.

De plus, **la plupart des pays dépendants des importations de produits alimentaires sont déjà très endettés** : avant le début de la crise, les pays en développement dépensaient en moyenne 16 % des recettes d'exportation au service de la dette. Les pays sont souvent confrontés à un cercle vicieux : la nécessité d'assurer le service de la dette et de payer des factures élevées d'importation de produits alimentaires (généralement en dollars américains) les oblige à générer des niveaux élevés de devises étrangères. Pour ce faire, les pays peuvent

³ L'OMC a estimé qu'une hausse de 1 % des restrictions mondiales sur la période 2008-2010 a entraîné une augmentation de 1,1 % des prix alimentaires mondiaux.

chercher à augmenter leurs exportations de cultures commerciales plutôt que d'augmenter la culture de denrées de base destinées à la consommation intérieure ou de diversifier leur agriculture, renforçant ainsi leur dépendance à l'égard des importations de denrées de base à plus long terme. Les banques centrales du monde entier étant soumises à des pressions pour augmenter les taux d'intérêt, les pays importateurs nets de denrées alimentaires doivent maintenant faire face à [une hausse des coûts d'emprunt supérieure à la moyenne](#), qui va alourdir la dette des pays, réduisant ainsi leur capacité à réaliser des investissements cruciaux pour l'avenir (notamment pour reconstruire la capacité de production alimentaire et fournir des protections sociales de base).

En outre, bon nombre des plus grands producteurs et exportateurs de denrées alimentaires **dépendent fortement des importations d'engrais d'une poignée de fournisseurs** afin de soutenir leur production alimentaire, signe de dépendances au sentier problématiques dans l'agriculture (voir section 2.2). [À présent, les prix des engrais s'envolent](#) et les pénuries sont imminentes suite aux [restrictions sur les exportations d'engrais](#) de la Russie, l'Ukraine, la Chine et du Kirghizistan, et à l'interdiction d'exportations de la Biélorussie depuis 2021. La Russie et la Biélorussie fournissent à elles deux 40 % de la production mondiale d'[engrais potassique](#), et en 2021, la Russie était également le premier exportateur d'[engrais à base de nitrate d'ammonium](#) (49 % des marchés d'exportation mondiaux), de produits NPK (38 %), d'ammoniac (30 %) et d'urée (18 %). En Russie et en Ukraine, la production alimentaire dépend d'une poignée d'entreprises de production d'intrants, et [leurs réactions](#) sont un autre facteur imprévisible qui pourrait perturber la production cette année et les suivantes.

Dans la foulée de la crise des prix alimentaires de 2007-2008, qui a déclenché des **émeutes de la faim** dans plusieurs pays, la forte dépendance à l'égard des importations de denrées alimentaires de base a été identifiée comme une faiblesse majeure à laquelle les pays doivent remédier. Toutefois, **peu de mesures ont été prises depuis**. L'établissement d'un Cadre commun pour les traitements de la dette en 2020 pour réduire le poids de celle-ci face à la COVID-19, par exemple, n'a [mené à l'annulation de la dette](#) pour aucun des pays participants. En 2020, 62 pays en développement ont au contraire [dépensé plus pour rembourser leur dette](#) que pour les soins de santé pendant la pandémie.

2.2. Les dépendances au sentier des systèmes de production

Face à la hausse des prix des denrées alimentaires et aux préoccupations croissantes en matière de sécurité alimentaire, les appels se multiplient pour que les pays **modifient leurs choix de production**, pour passer de l'énergétique à l'alimentaire, de la consommation animale à la consommation humaine, ou de cultures commerciales orientées vers l'exportation aux produits de base consommés localement. Par exemple, Greenpeace a exhorté l'UE à réorienter la production de cultures fourragères destinées aux fermes industrielles vers des cultures vivrières destinées à la consommation humaine, en faisant valoir que le détournement de seulement 8 % des cultures fourragères de l'UE suffirait à compenser la perte des importations de céréales en provenance d'Ukraine et à garantir l'accès à la nourriture des habitants les plus pauvres de l'Union. En parallèle, une lettre signée par des centaines de scientifiques laisse entendre que passer à l'agriculture biologique sur 25 % des terres de l'Union, comme le prévoit la stratégie européenne « de la ferme à la table », permettrait à l'Europe de réduire considérablement ses importations d'engrais azotés et donc sa vulnérabilité face aux flambées de prix et aux pénuries des engrais.

En effet, il est **urgent de modifier ce que les pays produisent et leur mode de production**, non seulement pour répondre aux menaces immédiates sur la sécurité alimentaire, mais aussi pour faire progresser la transition vers des systèmes alimentaires durables, résilients et diversifiés (voir section 4). Cependant, **un certain nombre d'obstacles bien ancrés** freinent la capacité des agriculteurs à modifier et à diversifier leur production en réponse à l'instabilité du marché mondial et aux besoins en matière de sécurité alimentaire, notamment :

- Des exploitations individuelles et des régions entières, comme la « corn belt » (ceinture de maïs) américaine ou la « soy belt » (ceinture de soja) argentine, sont devenues **hautement spécialisées dans la production de denrées spécifiques**. Les investissements accumulés dans ces systèmes de production spécialisés créent des « dépendances au sentier »⁴ : les compétences, la formation, les équipements, les réseaux et les relations avec les détaillants spécifiques à un produit sont coûteux à obtenir et ne sont pas toujours utiles si les agriculteurs changent de culture ou de mode de production. L'économie de la production spécialisée de denrées (coûts élevés, volumes importants, marges réduites) encourage généralement les exploitations à s'agrandir et à réduire l'intensité de la main-

⁴ Le rapport d'IPES-Food de 2016, De l'uniformité à la diversité, identifie les dépendances au sentier de l'agriculture hautement spécialisée comme l'un des huit « verrous » des systèmes alimentaires industriels.

d'œuvre, ce qui ne fait qu'augmenter les dépendances au sentier. En outre, des infrastructures spécialisées de traitement et de transport ont été développées au niveau régional ou national, facilitant ainsi les flux de denrées venant des principales régions « greniers » du monde. Les politiques gouvernementales ont renforcé la production de denrées spécialisées et découragé la diversification, notamment avec des programmes de recherche et de sélection axés sur des cultures spécifiques, des subventions agricoles liées aux produits de base et des mandats relatifs aux biocarburants aux États-Unis, dans l'UE et ailleurs, des programmes de distribution publique dans les pays en développement, et des incitations en matière de politique commerciale (p. ex. faibles droits de douane sur les importations d'engrais et de pesticides pour garantir une production végétale compétitive, droits de douane faibles ou nuls sur les céréales fourragères pour permettre la spécialisation dans la viande et les produits laitiers).

- Les **autorisations et traitements différents** pour les cultures destinées aux biocarburants, à l'alimentation humaine ou à l'alimentation animale constituent également un obstacle important à toute évolution rapide vers la production de cultures vivrières de base. En outre, les incitations actuelles vont dans le sens d'une *augmentation* de la production de biocarburants. En effet, les prix du pétrole et du gaz et les prix des denrées alimentaires augmentent de concert, ce qui incite à produire de l'énergie à partir d'autres sources. Le gouvernement américain a ajouté de nouvelles incitations aux cultures de biocarburants avec un assouplissement provisoire des plafonds saisonniers pour le bioéthanol dans les mélanges de carburant.
- Les modèles de production sont également déterminés et verrouillés par les **préférences des acheteurs et des investisseurs**. Les produits de base comme le blé et le maïs peuvent être facilement échangés sur les bourses mondiales existantes et ont un fort potentiel de substitution comme ingrédients dans les aliments transformés, ce qui renforce l'importance accordée à ces denrées spécifiques. Les grandes entreprises agroalimentaires renforcent ces préférences, car elles ont investi massivement dans les infrastructures de stockage et de commerce et préfèrent donc une production concentrée dans les régions où elles peuvent contrôler ce commerce. Ces tendances reflètent le rôle démesuré des investisseurs et des acteurs de l'agrobusiness dans la détermination de la structure des systèmes alimentaires, ainsi que les concentrations du pouvoir aux points clés de la chaîne agroalimentaire.

- Les agriculteurs du monde entier sont devenus de plus en plus **dépendants des engrais synthétiques**. La demande mondiale des trois principaux engrais (azote, phosphate et potasse) a augmenté de 8,5 % de 2002 à 2016, avec deux tiers de la demande pour seulement six cultures (maïs et blé en tête), et une poignée de pays exportateurs dominant le commerce des engrais (voir section 2.1). L'exposition des agriculteurs à la volatilité des prix des engrais (ces derniers étant étroitement liés aux prix de l'énergie fossile) risque désormais de faire baisser la production en raison des difficultés des agriculteurs à se procurer ces intrants ou à y accéder. La dépendance aux engrais enferme également les agriculteurs dans les systèmes de production actuels et freine la diversification. Si la reconstitution de la fertilité des sols nécessite à terme des pratiques différentes (p. ex. intégration de cultures fixatrices d'azote), la perte du microbiote du sol due à l'utilisation intensive d'engrais renforce le besoin d'engrais synthétiques pour maintenir les rendements à court terme.

2.3. Des marchés céréaliers opaques, dysfonctionnels et sujets à la spéculation

Un autre défaut sous-jacent qui a transformé la crise ukrainienne en une crise de sécurité alimentaire mondiale est la nature opaque et dysfonctionnelle des marchés céréaliers. Il convient de souligner qu'en janvier de cette année, l'indice FAO des prix des produits alimentaires avait déjà atteint des niveaux similaires aux pics de 2008. Dans ce contexte, un choc d'approvisionnement touchant deux des principaux pays exportateurs de céréales ne pouvait que déstabiliser les marchés mondiaux d'une façon ou d'une autre.

Toutefois, la **portée et l'ampleur de la volatilité actuelle des prix ne peuvent être expliquées que partiellement par les fondamentaux du marché**. Bien qu'une perte de la production céréalière ukrainienne pendant plusieurs années puisse poser de vrais problèmes d'approvisionnement et que les pénuries d'engrais puissent affecter considérablement la production de 2023, les déficits en blé de cette année seront probablement compensés par d'autres pays (dont certains avaient déjà étendu leurs plantations de blé en prévision de l'invasion russe) et les réserves de céréales de récentes récoltes exceptionnelles. Le rapport stocks-utilisation des céréales dans le monde est à 29,7 % (très légèrement en baisse par rapport aux 29,8 % de 2020/2021), et reste confortable et seulement légèrement inférieur aux années précédentes pour le blé (35,3 %) et le maïs (25,8 %). Quant au riz, à 37 %, les ratios stock-utilisation sont en fait supérieurs aux années précédentes. Des ruptures d'approvisionnement se produisent alors que des cargaisons de céréales nouvelles ou

réacheminées sont attendues, entraînant pénuries temporaires et hausse des prix, mais il **n’y a pas de pénurie alimentaire mondiale à l’heure actuelle**.

Ces chocs de prix sont manifestement exacerbés par un certain nombre de dysfonctionnements sur les marchés mondiaux des céréales, notamment la **spéculation sur les produits de base**. Les marchés à terme des produits de base jouent un rôle important pour déterminer les prix des céréales en réunissant : i) les *opérateurs en couverture*, c’est-à-dire les opérateurs commerciaux qui soit cultivent des produits de base (agriculteurs), soit stockent des produits de base (silos à grains), soit les achètent (entreprises de transformation alimentaire) ; et ii) les *spéculateurs*, c’est-à-dire les opérateurs non commerciaux qui achètent et vendent des contrats à terme dans le but de réaliser un profit. La dépendance à l’égard des contrats à terme fait partie de ce qui fournit la liquidité aux marchés et les fait ainsi fonctionner.

Toutefois, une « **spéculation excessive** » peut entraîner des fluctuations à la hausse plus importantes que ce qui aurait été le cas sur la base des seules conditions de l’offre et de la demande. Alors que pour d’autres produits de base, cela peut simplement se traduire par des gains/pertes plus importants pour les investisseurs, **pour les denrées alimentaires, cela se traduit par une hausse des prix réels qui affecte les personnes les plus pauvres du monde**. En 2007-2008, un afflux massif d’investissements financiers spéculatifs a contribué à la flambée des cours à terme et à ce que l’on qualifie aujourd’hui de crise alimentaire mondiale (voir encadré 1).

Comme l’indique le rapport d’avril 2022 de l’instrument de suivi des marchés ([Market Monitor](#)) du système d’information sur les marchés agricoles (AMIS), les investissements dans les contrats à terme et les fonds liés aux matières premières ont augmenté depuis le début du conflit en Ukraine, tandis que la volatilité historique des produits agricoles a augmenté aux États-Unis et en Europe. Certains événements suggèrent en effet que les types de « spéculation excessive » observés en 2007-2008 pourraient bien être de retour :

- Immédiatement après l’invasion de l’Ukraine, les investisseurs se sont précipités vers les **contrats à terme sur le blé et le maïs**, surtout pour les livraisons de mai. Le volume des échanges sur le Chicago Mercantile Exchange a augmenté dès le début de la guerre, avec une montée en flèche des transactions à terme pour le blé tendre rouge le premier jour de l’attaque russe puis au début du mois de mars, lorsque les prix ont atteint un sommet. En seulement 9 jours, le prix du blé sur les marchés à terme a fait un bond de 54 % avant de retomber presque aussi vite, tout en restant à un niveau élevé. Lors d’une audience le

31 mars, la Commodity Futures Trading Commission (CFTC) américaine a noté que la volatilité était 20 % supérieure à la normale depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

- Il y a également eu des afflux de capitaux importants vers des **fonds négociés en bourse (FNB) liés à l'agriculture**, notamment des fonds indiciels de matières premières regroupant les investissements dans les denrées alimentaires et les carburants. Un FNB, le Teucrium Wheat Fund (WEAT), a fait l'objet d'une forte demande de parts venues des investisseurs, avec une augmentation des prix de près de 40 % en l'espace d'une semaine, de fin février à début mars 2022, et des actifs sous gestion passés d'un peu plus de 75 millions de dollars américains au quatrième trimestre 2021 à plus de 500 millions début avril 2022. Le volume quotidien des transactions du WEAT a été multiplié par 100 entre janvier et début mars et s'est maintenu tout au long des mois de mars et d'avril à des niveaux environ 10 fois supérieurs aux volumes quotidiens moyens d'avant-guerre.
- Peu après l'invasion de l'Ukraine, les prix des contrats à terme sur le blé ont grimpé si haut que certains **silos à grains** aux États-Unis ont cessé d'acheter des contrats à terme aux agriculteurs par crainte que les prix ne retombent avant d'avoir pu les vendre. Dans ce cas, les prix au comptant et à terme ne convergeaient pas, signe révélateur que d'autres facteurs que l'offre et la demande sont en jeu.
- La **part des spéculateurs** (c'est-à-dire des **opérateurs de gestion financière non commerciaux**) sur les marchés du blé et du maïs a nettement augmenté depuis fin 2020, lorsque la pandémie a commencé à faire grimper les prix des denrées alimentaires. Selon un récent rapport du ZEF, la part des spéculateurs détenant des positions longues (c'est-à-dire achetant) sur le marché était d'environ 50 % en avril, ce qui est similaire à leur part pendant la crise de 2007-2008. Cela suggère que les prix pourraient refléter le sentiment des marchés financiers plutôt que les fondamentaux du marché des céréales.

Ces indicateurs montrent que **les investisseurs financiers profitent de la hausse des prix des denrées alimentaires**, même si, compte tenu des nombreux facteurs en jeu et de l'évolution de la situation, il est trop tôt pour déterminer dans quelle mesure exactement. Tout en notant une volatilité inhabituelle, la CFTC a minimisé ses implications, citant « un équilibre relatif dans les achats et les ventes, indiquant que les échanges n'ont pas été motivés par la panique » et rappelant que « les marchés ont été en mesure de compenser les volumes sans perturbation significative du marché ». Néanmoins, un communiqué des ministres de l'Agriculture du G7 sur l'invasion de l'Ukraine a dénoncé les « prix artificiellement

gonflés » et les « comportements spéculatifs », et s'est engagé à « [surveiller] de près les marchés ayant une incidence sur le système alimentaire, notamment les marchés à terme, afin de garantir une transparence totale ».

Encadré 1. Quel a été le rôle de la spéculation dans la crise alimentaire de 2007-2008 et quelles ont été les mesures prises pour y remédier ?

Lors de la crise alimentaire de 2007-2008, de nombreux analystes [ont pointé](#) la spéculation financière sur les marchés des matières premières comme facteur de la volatilité des prix alimentaires. Dans une [note d'information de 2010](#), Olivier De Schutter, alors rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation et actuel coprésident d'IPES-Food, a conclu qu'une part importante de la volatilité des prix observée en 2007-2008 « ne [peut] s'expliquer que par l'apparition d'une bulle spéculative », en soulignant l'entrée sur les marchés d'instruments financiers dérivés des cours des denrées alimentaires d'« investisseurs institutionnels importants et puissants tels que les fonds spéculatifs, les fonds de pension et les banques d'investissement — des acteurs financiers qui d'ordinaire ne s'intéressent pas aux marchés agricoles ».

Ces conditions ont été facilitées par l'affaiblissement du cadre réglementaire du commerce des matières premières depuis les années 1980. La « [la financiarisation du système alimentaire](#) » a été accélérée par la loi américaine de modernisation des contrats à terme sur les denrées alimentaires (Commodity Futures Modernization Act) de 2000, qui a permis aux banques et autres opérateurs financiers de vendre plus facilement des fonds indiciels de matières premières et des fonds négociés en bourse qui suivent les prix des produits agricoles de base. Lorsque les prix de l'énergie et des denrées alimentaires ont commencé à grimper après 2005, de nombreux investisseurs financiers se sont rués sur ces nouveaux produits d'investissement dans les matières premières, dans l'espoir de profiter de la hausse et de la volatilité des prix des matières premières, c'est-à-dire en spéculant. En réponse au tollé, les gouvernements ont pris des mesures contre la spéculation à la suite de la crise des prix alimentaires de 2007-2008, mais ces réformes sont généralement considérées comme insuffisantes. L'UE a adopté une nouvelle législation sur les marchés financiers en 2014, la directive [MiFID II](#), qui a introduit des limites de positions et des obligations de déclaration. Certains gouvernements ont toutefois immédiatement accordé des exemptions aux règles, et pour les critiques, [les limites de positions étaient trop élevées](#) pour avoir un impact significatif. Les États-Unis ont essayé de mettre en place une réglementation plus stricte pour freiner la spéculation sur les matières premières dans le cadre de la loi de réforme financière Dodd-Frank après la dernière crise, mais la législation a été [édulcorée](#) suite à la résistance de l'industrie et, comme en Europe, les analystes considèrent [les limites de positions trop élevées](#) pour avoir un quelconque impact.

À la suite de la crise mondiale des prix alimentaires de 2007-2008, **les gouvernements se sont engagés à accroître la transparence des marchés et à lutter contre la spéculation sur les matières premières**, notamment en adoptant les [recommandations sur la volatilité des prix et la sécurité alimentaire](#) de 2011 du CSA, qui appellent les gouvernements à « améliorer la transparence, la régulation et la surveillance des marchés dérivés agricoles ». Mais près de 15 ans plus tard, **il est clair que les mesures prises ont été insuffisantes** (voir encadré 1). En effet, l'échec de la CFTC à réguler avec succès les marchés à terme de produits de base a des [répercussions mondiales](#) en raison du pouvoir de marché des échanges commerciaux de futures américains, de l'importance de la production et des exportations américaines, et du rôle du dollar américain en tant que principale monnaie du commerce mondial. En outre, le manque de transparence quant à l'origine des investissements actuels dans les contrats à terme, tout comme l'absence de données accessibles au public de la part de la CFTC, ne permet pas de déterminer clairement si et dans quelle mesure la crise actuelle est due à la spéculation et empêche donc la mise en place de mesures correctives efficaces.

La spéculation est également favorisée par un **manque de transparence général sur les marchés céréaliers mondiaux**, notamment concernant les **niveaux des stocks**. Le système [AMIS](#) a été créé par le G20 en 2010 pour fournir des informations sur les stocks, les prix et l'utilisation des matières premières afin d'éviter de reproduire l'incertitude du marché et la spéculation effrénée qui ont contribué à la crise mondiale des prix alimentaires de 2007-2008. Le système est maintenant opérationnel et permet de dresser un premier tableau des marchés céréaliers mondiaux, notamment des ratios stock-utilisation mentionnés ci-dessus. Les réserves publiques de céréales, accumulées lorsque les prix sont bas et libérées lorsqu'ils commencent à augmenter, sont également réapparues après 2008 comme un outil clé pour [stabiliser les marchés et se protéger des chocs](#).

Cependant, comme le note le Rapport 2021 sur les perspectives du système AMIS ([2021 AMIS Outlook report](#)), la **répartition et la nature de ces stocks et la fiabilité des informations à leur sujet** est le plus important. En l'absence de transparence, la volatilité des prix est plus probable. Alors que les mécanismes post-2008 subissent leur premier test majeur, des failles importantes apparaissent :

- D'importantes réserves de céréales sont détenues par des **entreprises privées**, des « ABCD », géantes du commerce des céréales (Archer-Daniels Midland, Bunge, Cargill, Dreyfus), aux exploitants de silos locaux, voire aux agriculteurs individuels. Bien que leur nouvelle position de « [gestionnaires de chaînes de valeur intersectorielles](#) » permette aux

géants du commerce des céréales de compiler d'énormes quantités de données sur le marché, ces entreprises ne sont pas tenues de divulguer ce qu'elles savent sur les marchés mondiaux, y compris sur leurs propres stocks de céréales. Sachant que les ABCD représentent 70 à 90 % du commerce mondial des céréales, leurs réserves sont probablement considérables. De plus, compte tenu de l'intensification de la spéculation sur les produits de base, elles ont tout intérêt à retenir les actions tant que les prix ne semblent pas avoir atteint un sommet. Comme le souligne le rapport 2021 sur les perspectives de l'AMIS, « les actionnaires (p. ex. les commerçants privés) pourraient être réticents à divulguer leurs positions à leurs concurrents, ce qui affaiblirait la fiabilité de leurs informations ».

- L'information sur les stocks mondiaux de céréales est également incomplète en raison du **manque de transparence stratégique de certains gouvernements**. Par exemple, on suppose que la Chine détient environ 50 % des stocks mondiaux de céréales, mais il s'agit d'estimations grossières, et des obstacles juridiques entravent la publication de ces réserves par Pékin.⁵ Les chiffres mondiaux sur les ratios stocks/utilisation ont également une valeur limitée dans un contexte où la Chine conserve ses réserves presque exclusivement à des fins de sécurité alimentaire intérieure. En outre, la collecte et le regroupement des données sur les stocks publics et privés sont complexes et coûteux, et la plupart des pays ne réalisent pas d'enquêtes régulières et complètes sur les stocks.
- Les stocks céréaliers des pays en développement ont plus que doublé entre le milieu des années 2000 et 2021, inversant la tendance qui avait vu les gouvernements réduire leurs stocks depuis les programmes d'ajustement structurel des années 1980. Malgré les difficultés persistantes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), des pays comme l'Inde ont pu maintenir des **réserves stratégiques de sécurité alimentaire** grâce à des programmes de détention de stocks publics. Les réserves stratégiques/d'urgence semblent aider des pays comme l'Inde et la Chine à résister aux chocs actuels des prix. En outre, un système de stockage de sécurité alimentaire à plusieurs volets, impliquant une gestion coordonnée des stocks nationaux et régionaux, est testé en Afrique de l'Ouest. Une réserve de riz d'urgence de l'ASEAN+3 (« APTERR ») a également été mise au point pour coordonner les réponses en matière de sécurité alimentaire en Asie du Sud-Est. Toutefois, ces initiatives régionales ne sont peut-être pas encore suffisantes, en termes de

⁵ Les données sur les niveaux des stocks centraux publics ne peuvent être rendues publiques par la loi chinoise. Les réserves chinoises dans la base de données de l'AMIS sont des estimations dérivées du calcul (grossier) du résidu de l'utilisation et du commerce des céréales soustrait de l'offre.

portée et d'échelle, pour offrir aux pays à faible revenu un véritable filet de sécurité ou la possibilité de se protéger contre les pics de prix régionaux et mondiaux. Plus de 75 % des stocks mondiaux de céréales sont encore détenus par cinq pays seulement. En revanche, en 2021 (cinq ans après le début du programme), seules 42 000 tonnes métriques de céréales avaient été accumulées dans les réserves régionales d'Afrique de l'Ouest, seuls 10 % des stocks avaient été achetés auprès d'organisations de producteurs locaux, et les crises à répétition rendaient difficile pour les pays la reconstitution des réserves entamées. Bien qu'elles soient régulièrement invoquées, les interventions d'APTERR en Asie du Sud-Est se limitent à des réponses d'urgence et à une denrée spécifique (le riz). Bien que des propositions aient été faites pour que le Programme alimentaire mondial (PAM) maintienne des stocks centralisés (notamment pour se prémunir contre les chocs de prix), le PAM continue de s'appuyer sur l'acquisition ad hoc de stocks (sur les marchés et via des dons) pour mener des interventions d'urgence et lutte actuellement pour répondre aux besoins croissants.

Le manque d'informations sur les marchés céréaliers mondiaux rend donc les systèmes alimentaires vulnérables au stockage des céréales et à la spéculation financière, tandis que les pays à faible revenu ne disposent actuellement que de possibilités limitées pour se prémunir contre les chocs de prix et les pénuries d'approvisionnement.

2.4. Des cercles vicieux de conflits, de changement climatique, de pauvreté et d'insécurité alimentaire

Une autre faiblesse structurelle que la crise actuelle a mise en évidence le manque d'accès de **centaines de millions de personnes aux revenus ou ressources nécessaires pour s'adapter à des chocs soudains**. Plus de 50 % des agriculteurs et des travailleurs ruraux vivent sous le seuil de pauvreté dans de nombreux pays du Sud, qui comptent les plus importantes populations rurales. Les populations les plus pauvres des pays à faible revenu dépensent plus de 60 % de leurs revenus en nourriture et, de ce fait, même une faible hausse des prix peut avoir des effets dévastateurs. Ces fragilités ont été exposées de manière flagrante par la pandémie de COVID-19. En effet, jusqu'à 811 millions de personnes ont souffert de la faim en 2020 suite à la pandémie. En Inde, par exemple, une grande partie des 139 millions de travailleurs migrants ont été déplacés à l'intérieur du pays lorsque les confinements soudains et fermetures pour raisons économiques les ont coupés de leurs moyens de subsistance. En outre, les femmes continuent de supporter le poids des crises en raison de la discrimination au niveau de la société et au sein de leur propre foyer. Au cours

des dernières années, les inégalités hommes-femmes en matière d'insécurité alimentaire n'ont fait que croître. Les femmes ont été confrontées à l'insécurité alimentaire modérée, voire grave, 10 % plus souvent que les hommes en 2020, contre 6 % en 2019.

Le changement climatique et les conflits se traduisent par la persistance de niveaux élevés de pauvreté et de faim. Dans son rapport sur « les points chauds de la faim », le Programme alimentaire mondial (PAM) a identifié les **conflits violents comme le principal moteur de la faim dans le monde**. Bien que la guerre en Ukraine soit unique en raison de son impact considérable sur les marchés céréaliers mondiaux, il existe aujourd'hui plus de 40 zones de conflit actif dans le monde, qui touchent plus de deux milliards de personnes, dont la moitié vit dans une pauvreté extrême. Les **chocs climatiques** affectent déjà l'agriculture assez régulièrement pour créer une vulnérabilité persistante et injecter une couche permanente d'incertitude dans les marchés mondiaux. Le GIEC estime que le changement climatique a réduit la croissance de la productivité agricole de 21 % depuis 1961, et jusqu'à 34 % en Afrique et en Amérique latine. Des régions agricoles clés sont actuellement confrontées aux pires sécheresses depuis plusieurs dizaines d'années, notamment dans une grande partie de l'Asie de l'Ouest et de l'Afrique du Nord, la Corne de l'Afrique, des régions du Brésil et de l'Argentine, et dans le Midwest américain. Les stratégies de **gestion non durable des ressources** et de développement économique extractif renforcent la probabilité de conflits et rendent les pays plus vulnérables aux chocs climatiques, tandis que le changement climatique, à son tour, accroît la concurrence pour les terres et les ressources et pousse les populations dans la pauvreté. À travers le monde entier, des millions de personnes sont déplacées et contraintes de migrer en raison de grands projets d'infrastructure, d'accaparement de terres, de stress climatique et de conflits.

Cette **combinaison de menaces persistantes qui se renforcent mutuellement** rend des millions de personnes de plus en plus vulnérables à la faim. Après quatre années sans pluie, et des années de gestion non durable des ressources (notamment par des pratiques minières extractives), Madagascar est maintenant confronté à la famine. Parallèlement, le Sri Lanka est confronté à la pire crise économique qu'il ait connue depuis 70 ans, caractérisée par des pénuries alimentaires et des coupures d'électricité. Cette crise est due à la fois à la flambée des prix mondiaux des denrées alimentaires et à une mauvaise gestion économique, marquée notamment par une transition bâclée vers l'agriculture biologique. Dans le même temps, les pays du Sahel (en particulier le Burkina Faso, le Mali et le Niger), le Kenya, l'Éthiopie, le Soudan et la République du Soudan du Sud connaissaient déjà une **instabilité socio-économique** et des chocs liés au climat avant la crise ukrainienne, et sont désormais

particulièrement vulnérables aux perturbations des importations, à l'augmentation des prix et aux instabilités. Selon le groupe de réponse aux crises mondiales de l'ONU ([UN Global Crisis Response Group](#)), quelque 69 pays, soit 1,2 milliard de personnes, sont sévèrement ou fortement exposés à l'instabilité alimentaire, énergétique et financière.

Si ces cycles ne sont pas rompus, il est **plus que probable que des risques catastrophiques pour la sécurité alimentaire deviennent la nouvelle norme** pour un nombre croissant de régions.⁶ Dans les années à venir, alors que les pays s'efforceront de consolider les voies d'approvisionnement alimentaire à travers de vastes corridors économiques, les [tensions géopolitiques risquent de s'intensifier](#) et, avec elles, le risque de nouveaux conflits, de mesures de rétorsion et de perturbations de l'approvisionnement. Plus particulièrement, le volume croissant de produits de base passant par les principaux points d'étranglement commerciaux crée des risques graves et « [insuffisamment explorés pour la sécurité alimentaire](#) ». Les risques futurs en matière de sécurité alimentaire risquent d'être particulièrement élevés dans les [zones urbaines tentaculaires](#) où les populations pauvres n'ont même pas accès à la production vivrière et aux échanges locaux susceptibles d'amortir les chocs dans les zones rurales.

Ces vulnérabilités sont visibles depuis des années : les appels à un renouvellement des investissements dans les systèmes de protection sociale et la lutte contre la pauvreté figuraient parmi les impératifs découlant de la crise des prix alimentaires de 2007-2008 et de la récession mondiale qui a suivi. Mais les actions menées sur ce front ont été clairement insuffisantes, comme le montre l'incapacité à empêcher l'inversion des progrès réalisés dans la lutte contre la faim dans le monde au cours des six ou sept dernières années. Confrontés à un fardeau de la dette post-COVID encore plus important et à des factures d'importation de denrées alimentaires toujours plus lourdes, les pays à faible revenu continuent de se heurter à des obstacles quasi insurmontables dans la mise en place de systèmes de protection sociale. Pour les populations de plus en plus nombreuses à être confrontées à des risques de faim persistants et critiques, la solution consiste généralement à se tourner vers le PAM. Mais les organismes d'aide, sous-financés, peinent à suivre le rythme du nombre croissant de personnes souffrant de la triple menace de la crise climatique, de la COVID-19 et des conflits. À l'échelle mondiale, un total de [274 millions de personnes](#) devraient avoir besoin d'une aide humanitaire d'ici à la fin 2022 (soit une augmentation de 17 % par rapport à 2020). Les filets de sécurité sociale sont également à bout de souffle dans un certain nombre de pays riches et

⁶ Un [nouveau rapport de FIAN](#) (mai 2022) fournit des réflexions approfondies sur les implications de l'augmentation des conflits et sur la manière d'y répondre.

à revenu intermédiaire, où les inégalités criantes ont créé une « crise du coût de la vie » pour les ménages à faible revenu. Au Royaume-Uni, la 5^e plus grande économie du monde, [1 famille sur 10 risque de devoir recourir aux banques alimentaires](#) alors que les prix des denrées alimentaires vont augmenter dans les prochains mois.

3. Les dangers que représentent l'ignorance des failles structurelles et l'adoption de solutions à court terme

La crise a ouvert une fenêtre d'opportunité politique pour le changement des systèmes alimentaires. Malheureusement, un grand nombre des solutions actuellement présentées aux décideurs politiques, en particulier ceux des pays du Nord qui ont accès à des financements importants, sont de nature à exacerber les tendances actuelles, ou des solutions qui ont manifestement échoué. Il s'agit notamment des solutions suivantes :

- **Suspendre la réglementation environnementale et accélérer la production pour « nourrir le monde ».** Lors d'un discours prononcé au G7 en avril 2022, le président de la Banque mondiale, David Malpass, a demandé aux pays industrialisés [d'augmenter leur production de nourriture, d'énergie et d'engrais](#). Faisant écho à ce message, l'IFPRI a appelé les producteurs de céréales à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour augmenter la production. De nombreux gouvernements ont déjà répondu à l'appel. L'UE avait, par le biais de sa stratégie « [de la ferme à la fourchette](#) », proposé de réduire de moitié l'utilisation des pesticides et de 20 % celle des engrais d'ici 2030, de consacrer 25 % des terres cultivées à la production biologique, de mettre en place des mesures de protection de l'environnement et de [restaurer 30 % des tourbières](#). Ces propositions sont maintenant [menacées](#). En réponse à la crise ukrainienne et aux demandes des lobbies agricoles, la Commission européenne a reporté deux propositions législatives clés, à savoir le règlement sur l'utilisation durable des pesticides (SUR) et les objectifs de restauration de la nature, et a permis aux États membres de cultiver des aliments (y compris en utilisant des produits chimiques) sur des terres précédemment désignées comme « surfaces d'intérêt écologique ». Des mesures similaires ont été proposées aux [États-Unis](#). Mais, comme l'ont souligné 800 experts français en sécurité alimentaire dans un [éditorial pour Le Monde](#), renforcer l'agriculture industrielle, qui dépend fortement des combustibles fossiles et des intrants chimiques, est une réponse illogique à une crise qui a mis en évidence la dépendance néfaste de l'Europe vis-à-vis du pétrole, du gaz et des

engrais russes. En outre, il existe [peu de possibilités d'augmenter la production de céréales](#) sur les terres marginales (non cultivées) de l'Europe, et des risques importants de compromettre la productivité (à court et moyen terme) en perturbant davantage les écosystèmes et les pollinisateurs. Au Brésil, le président Jair Bolsonaro a [déclaré](#) que la flambée des prix des engrais justifiait la poursuite de l'exploitation de l'Amazonie, y compris sur les terres indigènes, à la recherche de minéraux. Cette doctrine met en évidence la manière dont les crises sont systématiquement utilisées pour faire reculer les progrès sociaux et environnementaux, ce que Naomi Klein a qualifié de « [stratégie du choc](#) ».

- **Miser sur l'AGRA et Feed the Future.** L'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA) a été lancée en 2006 et vise, d'ici 2020, à « réduire l'insécurité alimentaire de 50 % dans au moins 20 pays et à doubler les revenus de 20 millions de familles de petits exploitants ». Fin mars 2022, le directeur de l'USAID (Agence des États-Unis pour le développement international) et le président de l'AGRA se sont rencontrés pour discuter de la manière dont l'AGRA pourrait soutenir la résistance des pays africains aux chocs des prix alimentaires à la suite de la guerre en Ukraine. Mais une [évaluation](#) interne de ces objectifs, récemment publiée, a montré qu'il était peu probable que les objectifs visant à réduire la faim aient été atteints. Un fait corroboré par une analyse indépendante [montrant une augmentation de 31 % de la faim](#) dans les pays dans lesquels l'AGRA a opéré entre 2006 et 2018, un chiffre certainement plus élevé en 2021 à cause de la COVID-19.⁷ Bien que la majeure partie du financement d'AGRA provienne de la Fondation Bill et Melinda Gates, environ un tiers du milliard de dollars dépensé au cours de la dernière décennie provient d'autres agences multilatérales, dont USAID, [UKAID](#) et le département allemand de la coopération au développement (BMZ). L'AGRA est actuellement à la recherche d'un milliard de dollars supplémentaires pour son budget jusqu'en 2030, et rien n'indique que la programmation tienne compte des échecs passés. L'AGRA est

⁷ Il existe peu de preuves démontrant que l'AGRA atteint ses objectifs déclarés d'augmentation des rendements, des revenus et de la sécurité alimentaire. Un [rapport de 2020](#) évaluant les performances d'AGRA depuis 2006 a révélé que les augmentations de rendement des cultures de base (un taux de croissance annuel moyen de 1,5 %) étaient à peine plus élevées que dans les années précédant l'implication de l'AGRA. On a même constaté que la croissance de la productivité avait diminué dans 8 des 13 pays de l'AGRA. Le rapport fait état d'une amélioration minimale de la pauvreté et de la faim en milieu rural, y compris dans les pays où la production d'aliments de base a augmenté. Il souligne également les difficultés persistantes des petits producteurs, qui continuent de souffrir de niveaux élevés d'endettement, de pauvreté et de faim. Il a également constaté que la production de cultures traditionnelles hautement nutritives et résistantes a fortement diminué en raison du passage au maïs et à d'autres cultures de base dans le cadre des initiatives de l'AGRA.

étroitement liée au programme américain Feed the Future⁸ (« Nourrir l’avenir »), que certains suggèrent également d’étendre face à la crise ukrainienne, notamment dans un [éditorial du New York Times](#) coécrit par l’ancien directeur de l’USAID. Mais avec les prix des engrais qui atteignent des sommets, et le fait que Feed the Future ait offert [des rendements limités](#) sur d’énormes investissements du secteur privé à ce jour, les appels à l’intensification de ce type de programmes sont certainement malavisés.

- **Des nouvelles instances qui n’ont pas de comptes à rendre et des réponses mondiales fragmentées.** À la fin du mois d’avril, le ministre allemand du Développement a appelé à la création d’une [nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire mondiale](#), réunissant les pays donateurs, les organisations internationales et le secteur privé pour faire face aux effets de la guerre en Ukraine et coordonner la distribution de l’aide alimentaire. De plus, le [Groupe de réponse à la crise mondiale sur l’alimentation, l’énergie et les finances \(GCRG\) de l’ONU](#) a été rapidement mis sur pied. En outre, la crise a [relancé les appels](#) à la création d’un groupe scientifique qui serait un « GIEC pour l’alimentation », afin d’accélérer la transmission des avis scientifiques aux décideurs politiques. Des mécanismes de coordination mondiale et la prise de décision en connaissance de cause sont essentiels (voir section 4). Cependant, les nouveaux organismes créés en réponse aux crises sont souvent limités quant à leur participation et leur responsabilité, et finissent par affaiblir les organismes existants dont les attributions se recourent. La proposition allemande fait en particulier écho à la « Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition » (NASAN) du G7. Construite à la hâte après la crise des prix alimentaires de 2007-2008, la NASAN a été par la suite [désavouée par certains de ses membres fondateurs](#) pour son incapacité à consulter la société civile et à prendre en compte les véritables besoins des pays bénéficiaires. Bien que la coordination intersectorielle qu’il vise à assurer soit grandement nécessaire, le GCRG de l’ONU [a été critiqué](#) pour avoir reflété la structure du Sommet des Nations unies sur les systèmes alimentaires (UNFSS) de 2021, auquel des [centaines de groupes de la société civile ont refusé de participer](#) en raison de son incapacité à garantir une participation inclusive et des mécanismes de gouvernance. Les propositions de création d’un nouvel organe scientifique sont également [liées à l’UNFSS](#) et sa vision limitée de qui devrait être impliqué dans la gouvernance des systèmes alimentaires, et de ce qui constitue une science valable, et n’ont pas réussi à

⁸ Créée en réponse à la crise des prix des denrées alimentaires de 2008, l’initiative dirigée par l’USAID [Feed the Future](#) vise à lutter contre la faim dans le monde « en stimulant la croissance, la résilience et la nutrition par l’agriculture » dans ses 12 pays cibles et au niveau régional. Une [analyse indépendante](#) de l’Initiative réalisée en 2021 a révélé que la faiblesse des données et l’absence d’outils de suivi appropriés ne permettent pas de savoir si elle atteint ses objectifs.

aborder le chevauchement avec les organismes existants.⁹ La prolifération de nouvelles initiatives sert également à contourner le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) de l'ONU. Les groupes de la société civile ont demandé au CSA, qui a été relancé après 2008, de diriger les réponses aux crises actuelles, tandis que son groupe d'experts de haut niveau (CSA-HLPE) a été identifié comme essentiel pour guider les réponses en matière de sécurité alimentaire et évaluer les compromis entre les diverses recommandations du GCRG.

4. Éviter la prochaine tempête : comment répondre aux besoins immédiats et amorcer la transformation du système alimentaire

Un certain nombre de mesures urgentes sont nécessaires pour faire face aux risques immédiats pour la sécurité alimentaire, et ce de manière à lancer la transformation des systèmes alimentaires, plutôt que de renforcer les dépendances et les relations de pouvoir dommageables d'aujourd'hui.

Les faiblesses et défauts structurels décrits dans la section 2 ont fait de la crise ukrainienne une véritable crise mondiale des prix des produits alimentaires et une menace majeure pour la sécurité alimentaire de millions de personnes. Bien que certaines mesures positives aient été prises, les **gouvernements n'ont finalement pas tenu compte des avertissements de la crise des prix des produits alimentaires de 2007-2008**. Quinze ans plus tard, les marchés sont toujours en proie à une opacité structurelle et à un manque de transparence et vulnérables au stockage de céréales et à la spéculation excessive sur les produits de base. Les systèmes de production restent trop spécialisés et se heurtent aux mêmes obstacles en matière de réorientation et de diversification de la production. Les pays et populations les plus pauvres du monde restent gravement dépendants des importations de denrées alimentaires de base en provenance d'une poignée de pays et de sociétés exportatrices. Et les cycles vicieux des conflits, du changement climatique, de la pauvreté et de la faim se sont

⁹ En 2021, [IPES-Food](#) a critiqué les efforts visant à utiliser l'UNFSS pour accélérer la mise en place d'un nouvel organe scientifique, en soulignant les dangers liés à l'affaiblissement des mécanismes inclusifs déjà en place dans le HLPE du CSA. En réponse aux nouveaux appels à la création d'un « GIEC pour l'alimentation », il a été souligné qu'au moins 11 groupes de ce type existent déjà. On peut soutenir que ce qui fait défaut, c'est « un mécanisme intergouvernemental qui permettrait aux décideurs de bénéficier d'évaluations indépendantes de la documentation et de s'engager à agir en fonction de ces conclusions », sur base de preuves provenant de groupes sous-représentés. Il convient de noter qu'une analyse solide et des solutions claires ont été proposées à la suite de la crise des prix alimentaires de 2007-2008 (voir ci-dessous), et qu'elles n'ont pas été suffisamment exploitées, ce qui laisse penser que le problème réside dans le manque de volonté politique et non dans les lacunes de la recherche.

intensifiés, laissant des millions de personnes complètement exposées aux chocs actuels des prix de produits alimentaires, tout comme elles le seront aux prochaines perturbations.

Bien que la pandémie fasse rage et que l'efficacité des mesures prises dans le cadre de la COVID-19 soit encore incertaine, il est d'ores et déjà évident que l'on a manqué l'occasion de transformer les systèmes alimentaires et économiques. Dans le sillage de la pandémie, la crise ukrainienne a déclenché ce qui est effectivement la **troisième crise mondiale des prix alimentaires en 15 ans**. Elle a rappelé une nouvelle fois **la nécessité de changements structurels profonds dans les systèmes alimentaires**. Bien qu'il soit trop tard pour certaines populations les plus pauvres et les plus vulnérables du monde, déjà confrontées à une aggravation de la pauvreté et à une famine aiguë, il est possible de faire beaucoup pour éviter les pires conséquences de la crise actuelle et amorcer des changements profonds :

Recommandation 1. Fournir une aide financière et un allègement de la dette aux pays vulnérables

Il est essentiel de fournir un financement et une assistance aux pays à faible revenu et dépendants des importations alimentaires aux prises avec des prix soudainement plus élevés sur les marchés alimentaires mondiaux. Les actions qui renforcent la capacité des pays à mettre en place et à maintenir **des systèmes de protection sociale** apporteront les avantages les plus importants et les plus durables, comme l'ont reconnu les gouvernements à la suite de la crise des prix alimentaires de 2007-2008.¹⁰ La création d'un nouveau mécanisme de financement, sous la forme d'un Fonds mondial de protection sociale ([Global Fund for Social Protection](#)), permettrait aux pays les plus pauvres de mettre en place des régimes de protection sociale.¹¹ En fin de compte, **l'allègement voire l'annulation de la dette** est essentiel pour que les pays à faible revenu importateurs nets de produits alimentaires puissent payer les factures d'importation de plus en plus élevées et mettre en place des systèmes de protection sociale. Face à la crise climatique, celle de la COVID et de l'Ukraine, le [GCRG de l'ONU a demandé un allègement d'urgence de la dette](#) pour « empêcher une accumulation continue et insoutenable de la dette dans les pays vulnérables avant que le monde ne bascule dans la prochaine série de crises de la dette des pays ». Alors que ces

¹⁰ Les [Recommandations du CSA sur la volatilité des prix et la sécurité alimentaire](#), adoptées par les gouvernements en 2011, stipulent qu'il est crucial que « l'État joue un rôle plus important, si nécessaire, afin de limiter les effets négatifs de la volatilité, notamment en élaborant des stratégies nationales de protection sociale et des filets de sécurité stables et à long terme ».

¹¹ La proposition est actuellement examinée sous les auspices de l'Organisation internationale du travail à la suite de la décision prise lors de la Conférence internationale du travail de juin 2021, et elle figure également dans le rapport « Notre programme commun » présenté par le secrétaire général des Nations unies en septembre 2021.

propositions sont évaluées parallèlement aux diverses recommandations visant à accroître les liquidités (p. ex. extension des « Droits de tirage spéciaux » du FMI, nouvelles [facilités de prêt](#) pour le financement des importations) et que les critères sont examinés pour l'octroi d'un allègement de la dette,¹² la nouvelle réalité de l'insécurité alimentaire persistante à laquelle tant de pays sont maintenant confrontés (voir section 2.4) devrait inciter les décideurs à ne pas se contenter de demi-mesures et à prendre des actions décisives. Il importe par ailleurs de prendre en compte les **effets des sanctions** sur l'économie mondiale, en ce compris leurs répercussions sur la sécurité alimentaire des populations les plus vulnérables, afin de protéger autant que possible les systèmes alimentaires de leurs conséquences directes et indirectes. Afin de mener à bien ces actions et celles à venir, il est important de s'appuyer sur les engagements existants et de les appliquer. Le [Cadre d'action pour la sécurité alimentaire et la nutrition dans les situations de crises prolongées \(CSA-FFA\)](#), par exemple, fournit un **cadre politique ancré dans les droits de l'homme** et le droit humanitaire international pour aborder l'aide d'urgence à court terme, le développement à long terme et les causes sous-jacentes de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition.¹³

Recommandation 2. Réprimer les spéculations sur les produits de base

À l'issue d'une réunion tenue le 11 mars, les ministres de l'Agriculture du G7 [se sont engagés](#) à décourager les restrictions à l'exportation, surveiller les marchés à terme et lutter contre les comportements spéculatifs qui mettent en danger la sécurité alimentaire, engagements dont le suivi doit être examiné de près. Il est urgent de prendre des mesures pour achever les réformes engagées après 2008 afin de réprimer la spéculation sur les produits de base. D'autres mesures visant à renforcer la réglementation des marchés des produits de base aux États-Unis et dans l'Union européenne sont nécessaires, notamment pour **renforcer les limites de position sur les principaux produits agricoles de base** et garantir l'application de ces limites, qui sont actuellement trop strictes pour changer véritablement la donne selon de nombreux détracteurs. En outre, les **institutions financières devraient s'abstenir de vendre des FNB et des FCP de produits agricoles** en période de hausse des prix des denrées

¹² Les notes du [GCRG de L'ONU](#) : « Nous avons besoin d'une analyse de la viabilité de la dette qui soit réaliste et qui puisse fournir des estimations globales de la nature et de l'ampleur de l'allègement de la dette nécessaire. Les enveloppes d'allègement de la dette devraient être conçues en tenant compte des besoins de financement pour la reprise, l'action climatique et les ODD. »

¹³ Les 11 principes du [Cadre d'action](#) fournissent des orientations claires sur la manière de relier les efforts humanitaires, de développement et de consolidation de la paix. En outre, ils se concentrent sur le renforcement des capacités de prévention et de résolution des crises, ainsi que sur l'appropriation par le pays, la participation des communautés affectées et la responsabilité, qui sont des facteurs particulièrement déterminants lorsqu'il s'agit de répondre efficacement aux besoins des pays importateurs de produits alimentaires.

alimentaires et de spéculation croissante. Il faudrait également étudier la possibilité de dissuader la spéculation financière par le biais d'une taxe sur les fonds indiciels de matières premières et d'autres produits dérivés, en s'appuyant sur les appels en faveur d'une taxe sur les transactions financières à la suite du crash économique de 2007-2008, et sur les demandes plus récentes aux États-Unis et au Royaume-Uni en faveur d'une taxe exceptionnelle pour les entreprises de combustibles fossiles qui profitent de la crise actuelle. Une plus grande transparence et des exigences en matière de rapports sont également nécessaires. Dans une [note d'information de 2010](#), le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation a formulé un certain nombre de recommandations à cet égard qui restent cruciales dans le contexte actuel. Certaines mesures peuvent prendre du temps avant de produire des effets, mais d'autres pourraient avoir des répercussions immédiates sur la réduction des bulles spéculatives et devraient être étudiées, notamment : i) **veiller à ce que les négociants en matières premières rendent compte de la transparence du marché** aux gouvernements et à ce que ces derniers partagent ces informations par l'intermédiaire du CSA ; ii) **exiger des négociants en céréales privés de révéler les stocks** et veiller à ce que les États communiquent ces informations, en s'appuyant sur les [engagements récents](#) des gouvernements européens¹⁴ ; et iii) veiller à ce que le **CSA surveille le volume des contrats à terme** dans les bourses concernées, les flux d'**investissements en capital** dans les terres, les intrants agricoles (semences, engrais, pesticides) et la production agricole, ainsi que les **niveaux des stocks alimentaires publics**.

Recommandation 3. Constituer des réserves céréalières régionales et un dispositif mondial d'aide alimentaire adapté aux crises prolongées auxquelles nous sommes confrontés

Les [défis rencontrés en Afrique de l'Ouest](#) en raison du manque d'informations, de l'absence de mécanismes de coordination régionale et des menaces persistantes liées au climat et à la sécurité ne font que souligner le besoin crucial de **réserves communes et de stratégies intégrées de stockage et de sécurité alimentaire au niveau régional**. Avec des investissements supplémentaires, les réserves céréalières régionales peuvent remplir un double rôle essentiel de mobilisation en cas de pénurie alimentaire ainsi que de contribution

¹⁴ Lors d'une réunion des ministres de l'Agriculture de l'UE en avril 2022 à Luxembourg, [les états membres ont convenu](#) de communiquer des données sur les stocks privés de céréales et d'oléagineux, ce qui constitue une première étape vers la création d'une réserve agricole d'urgence européenne.

aux (ré)ajustements du marché en tant qu'instrument de prévention structurelle.¹⁵ Ces outils seront particulièrement utiles si une **gouvernance démocratique** peut être assurée, fondée sur les expériences ouest-africaines de co-conception d'outils de gestion avec les agriculteurs.¹⁶ Les **exercices d'analyse prospective** qui permettent d'anticiper les événements potentiellement perturbateurs du type « cygne gris » peuvent également contribuer à l'élaboration de stratégies régionales de sécurité alimentaire.¹⁷ En mutualisant les risques et en mettant en place des mécanismes de solidarité, les initiatives régionales de sécurité alimentaire peuvent également contribuer à **empêcher les pays d'introduire des interdictions unilatérales d'exportation** qui déstabilisent davantage les marchés, même si la restriction des exportations restera une option politique cruciale pour les pays à faible revenu. D'autres actions sont nécessaires pour garantir les flux mondiaux d'exportations et d'aide alimentaire face aux crises. Les propositions du [GCRG de l'ONU](#) visant à **exempter les achats humanitaires du PAM des restrictions à l'exportation de produits alimentaires** avec effet immédiat constituent une étape clé. Pour aller de l'avant, il est essentiel de **mener à bien les réformes de la Convention relative à l'assistance alimentaire (CAA)**. Adoptée en 2012, la CAA a introduit plus de flexibilité pour les interventions des pays donateurs (en nature, en espèces contre des denrées alimentaires locales, autres formes d'« assistance alimentaire »). Cependant, en permettant aux signataires de déterminer leurs propres contributions annuelles, [les critiques ont fait valoir](#) qu'elle ouvre la porte à une répétition de l'année 2007-2008, lorsque les dons à ce qui était alors la Convention relative à l'aide alimentaire ont chuté en raison de la flambée des prix des denrées alimentaires. D'autres réformes de la CAA sont donc nécessaires, notamment : i) **lier les dons aux indices des prix alimentaires** plutôt qu'à des volumes fixes de nourriture ; ii) **intégrer la CAA au CSA** ; et iii)

¹⁵ La [Commission de la CEDEAO](#) a annoncé des objectifs larges et ambitieux pour le système de stockage régional, affirmant qu'il doit être « mieux intégré dans les politiques de protection sociale et la promotion de filets de sécurité sociale pour les ménages vulnérables », et que « sa contribution à la promotion de systèmes alimentaires durables, à l'amélioration des revenus des producteurs et à la réduction de la volatilité des prix sur le marché régional doit être consolidée ».

¹⁶ En discutant des outils de financement pour le stockage des aliments, la [Commission de la CEDEAO](#) a conclu : « Le rôle primordial donné aux OP dans la conduite de ces processus a été un atout majeur pour la production d'outils réellement adaptés à leurs besoins. Le processus a permis de développer un dialogue approfondi entre les différentes catégories d'opérateurs de stockage local, entre les organisations des pays côtiers et sahéliens et de comparer les pratiques de ces différentes organisations, notamment entre agriculteurs et éleveurs. »

¹⁷ Dans leur rapport de 2021, [Un mouvement visionnaire pour une alimentation durable](#), IPES-Food et ETC Group notent : « La plupart des changements les plus graves, tels que la perte accélérée de la fertilité des sols à l'échelle mondiale et les extinctions massives d'espèces, étaient prévisibles et ont été prédits, pas en termes de date et de détails, mais de paramètres et de probabilité. L'avenir pourrait également être plus prévisible que nous le pensons. Les dates et les détails peuvent être incertains, mais les cygnes gris naissent de conditions plausibles. Ils s'accompagnent de risques et de possibilités relativement prévisibles, et qui généralement s'amplifient : les ouragans, les inondations et les sécheresses sont suivis d'épidémies et de famines, les carences alimentaires ont souvent des origines multiples. »

élargir l'adhésion à d'autres grands négociants en céréales et actionnaires publics tels que la Chine, la Corée du Sud et l'Arabie saoudite.

Recommandation 4. Diversifier la production alimentaire et les systèmes commerciaux

À court terme, les pays qui dépendent de l'approvisionnement alimentaire de la région de la mer Noire devront **trouver d'autres fournisseurs** et auront besoin d'une aide financière pour atténuer les coûts (voir ci-dessus). Parallèlement, des mesures visant à **reconstituer la production alimentaire nationale** au cours des mois et des années à venir pourraient contribuer à atténuer la flambée des prix et à garantir l'accès aux aliments de base. Bien que l'agriculture ukrainienne soit dominée par de grandes unités d'exportation, les efforts remarquables des petits agriculteurs et transformateurs pour soutenir la production alimentaire pendant l'invasion permettent d'éviter les pires conséquences sur la sécurité alimentaire. Dans un certain nombre de pays à travers le monde, et en particulier là où il y a une vulnérabilité due à des conflits, la recherche a montré qu'il est important de renforcer la capacité de production alimentaire nationale. Toutefois, dans certains contextes, notamment en Afrique du Nord et dans une grande partie de l'Asie, le stress hydrique peut compromettre la durabilité de l'augmentation de cultures comme le blé. À l'avenir, il sera crucial pour toutes les régions de reconstruire des systèmes de production et de commerce plus diversifiés, ancrés dans les territoires locaux et régionaux. Compléter les approvisionnements locaux par des aliments importés constitue un filet de sécurité nécessaire en cas de conflits ou de chocs affectant cette région. De même, compléter les chaînes d'approvisionnement alimentaire mondiales par des systèmes alimentaires locaux et régionaux plus solides constitue une assurance contre l'insécurité alimentaire provoquée par des événements mondiaux. Par conséquent, des approches adaptées au contexte permettraient à chaque pays de **rétablir un certain degré d'autosuffisance** pour les principales denrées de base quand les ressources le permettent, de **se tourner vers des cultures traditionnelles plus résistantes** (p. ex. millet au lieu de riz) tout en **rediversifiant la consommation alimentaire**, et de **diversifier les approvisionnements locaux et mondiaux** (nourriture, énergie, et engrais¹⁸ le cas échéant), ainsi que l'accès aux stocks d'urgence (voir ci-dessus). Pendant trop longtemps, la primauté a été accordée à l'approvisionnement du marché mondial, les règles de l'OMC permettant à l'agriculture hautement subventionnée du Nord de décimer la production

¹⁸ Certains engrais, comme le phosphate naturel, ne peuvent être obtenus que dans une ou deux régions du monde, ce qui souligne la nécessité d'éliminer progressivement leur utilisation afin d'éviter toute dépendance vis-à-vis des importations.

nationale dans d'autres régions. Comme l'explique le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, Michael Fakhri, une version renouvelée de l'autosuffisance qui consiste à comprendre les marchés locaux par rapport aux marchés mondiaux, et à ne pas choisir entre les deux, peut remodeler la politique commerciale pour le mieux.¹⁹

Recommandation 5. Reconstruire la résilience et réduire les dépendances néfastes par la diversité et l'agroécologie

Les dépendances et les rigidités de la structure de la production alimentaire actuelle ont une fois de plus été exposées au grand jour par une crise. Comme le souligne le Réseau mondial contre les crises alimentaires, dirigé par les Nations unies et l'Union européenne, un changement de paradigme est nécessaire. L'agroécologie, comme indiqué par IPES-Food dans le sillage de la [COVID-19](#), est une forme de réponse aux crises, une voie vers la résilience et un moyen peu coûteux de se prémunir contre divers chocs. Par conséquent, le passage de l'agriculture industrielle à des systèmes agroécologiques diversifiés est plus urgent que jamais. La capacité unique de l'agroécologie à réconcilier les dimensions économiques, environnementales et sociales de la durabilité a été reconnue par la [FAO](#) et le [CSA](#), les rapports de référence du [GIEC](#) et [IPBES](#), et l'évaluation de l'agriculture mondiale menée par la Banque mondiale et les agences des Nations Unies (« [IAASTD](#) »). La crise actuelle a mis en évidence l'urgence de la transformation des systèmes alimentaires et créé des opportunités pour la faire progresser dans deux domaines clés : i) elle a fourni les preuves les plus claires à ce jour de la nécessité de dissocier l'alimentation et les carburants **en réduisant la dépendance à l'égard des engrais de synthèse** et de l'énergie fossile dans l'agriculture, et ii) elle a révélé l'importance de **réduire les utilisations non alimentaires des cultures/terres cultivées** et de veiller à ce que les systèmes alimentaires fournissent des aliments aux communautés locales. Les systèmes de production actuels étant « verrouillés » de multiples façons (voir section 2.2), il est difficile d'imaginer que ces changements se produisent rapidement ou dans tous les contextes. En effet, il est crucial de procéder par étapes soigneusement séquencées sur des cadres pluriannuels,²⁰ pour s'assurer que les agriculteurs

¹⁹ Comme le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Michael Fakhri, [l'a souligné](#) : « L'autosuffisance en tant que principe donne des pistes sur la manière de gérer ces risques. Il part du principe que les marchés locaux sont toujours compris par rapport aux marchés mondiaux (et vice versa) et invite les gouvernements à élaborer des politiques qui évitent une dépendance entièrement nationale ou internationale. L'autosuffisance met l'accent sur la prise de décision localisée afin de garantir que les politiques soient calibrées à une échelle politique permettant aux populations de s'organiser efficacement et d'influencer les résultats politiques. »

²⁰ Voir par exemple les propositions d'IPES-Food concernant les stratégies transitoires pluriannuelles dans le cadre d'une [Politique alimentaire commune de l'UE](#).

reçoivent les ressources (intrants, conseils, soutien à la transition, etc.) nécessaires pour s'éloigner des monocultures et diversifier leur production sans compromettre la sécurité alimentaire. Les mesures spécifiques visant à réduire les utilisations non alimentaires des cultures à court et moyen terme pourraient inclure une **réduction des taux d'incorporation des agrocarburants**²¹ et des **réductions gérées du nombre de têtes de bétail**, en s'inspirant, dans ce dernier cas, d'ambitieux [programmes de rachat aux Pays-Bas](#). Compte tenu des dépendances au sentier en jeu, la révision des incitations politiques et, en fin de compte, le retrait du financement public des activités agricoles non alimentaires seront essentiels pour provoquer des changements majeurs dans les modèles de production.

En conclusion, il ne faut pas considérer que la crise est terminée dès que les prix des denrées alimentaires commencent à descendre. Un certain nombre de **défauts et de faiblesses structurels des systèmes alimentaires ont été dévoilés** et doivent être traités de toute urgence. La crise ukrainienne a une nouvelle fois rappelé la nécessité d'apporter des changements structurels profonds aux systèmes alimentaires, en déclenchant ce qui est effectivement la troisième crise mondiale des prix alimentaires en 15 ans, et devrait être considérée comme un **troisième et dernier avertissement**. Si l'on ne parvient pas à réformer les systèmes alimentaires à ce stade, et à repenser les systèmes socio-économiques et politiques plus larges dans lesquels ils s'inscrivent, un nombre croissant de personnes se retrouveront à la merci d'une aide humanitaire surchargée et seront exposées à une famine massive. Il est crucial d'agir maintenant pour **reconstruire la sécurité alimentaire sur une base nouvelle et durable**.

²¹ Comme indiqué à la section 2.2, les réponses politiques actuelles vont dans la direction opposée, c'est-à-dire qu'elles augmentent les incitations à la production de biocarburants.

REMERCIEMENTS

La conception et la rédaction du rapport ont été menées par N. Jacobs (directeur d'IPES-Food) et J. Clapp, avec les précieuses contributions des membres du groupe de travail (M. Anderson, M. Goïta, S. Monsalve, R. Patel, M. Rahmanian, R. Salvador, O. De Schutter) et de l'ensemble du panel d'IPES-Food, et le soutien à la recherche de P. Thorne et C. Clément.

À PROPOS D'IPES-FOOD

Le Panel international d'experts sur les systèmes alimentaires durables (IPES-Food) cherche à éclairer les débats sur la réforme des systèmes alimentaires grâce à des recherches axées sur les politiques et à un engagement direct dans les processus politiques à travers le monde entier. Ce panel d'experts rassemble des scientifiques environnementaux, des économistes spécialisés dans le développement, des nutritionnistes, des agronomes et des sociologues, ainsi que des praticiens expérimentés de la société civile et des mouvements sociaux. Le panel est coprésidé par Olivier De Schutter, rapporteur spécial des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, et Maryam Rahmanian, experte indépendante sur l'agriculture et les systèmes alimentaires.

www.ipes-food.org

