

PIERRE JACQUET

Président du Global Development Network (GDN), professeur à l'École nationale des ponts et chaussées

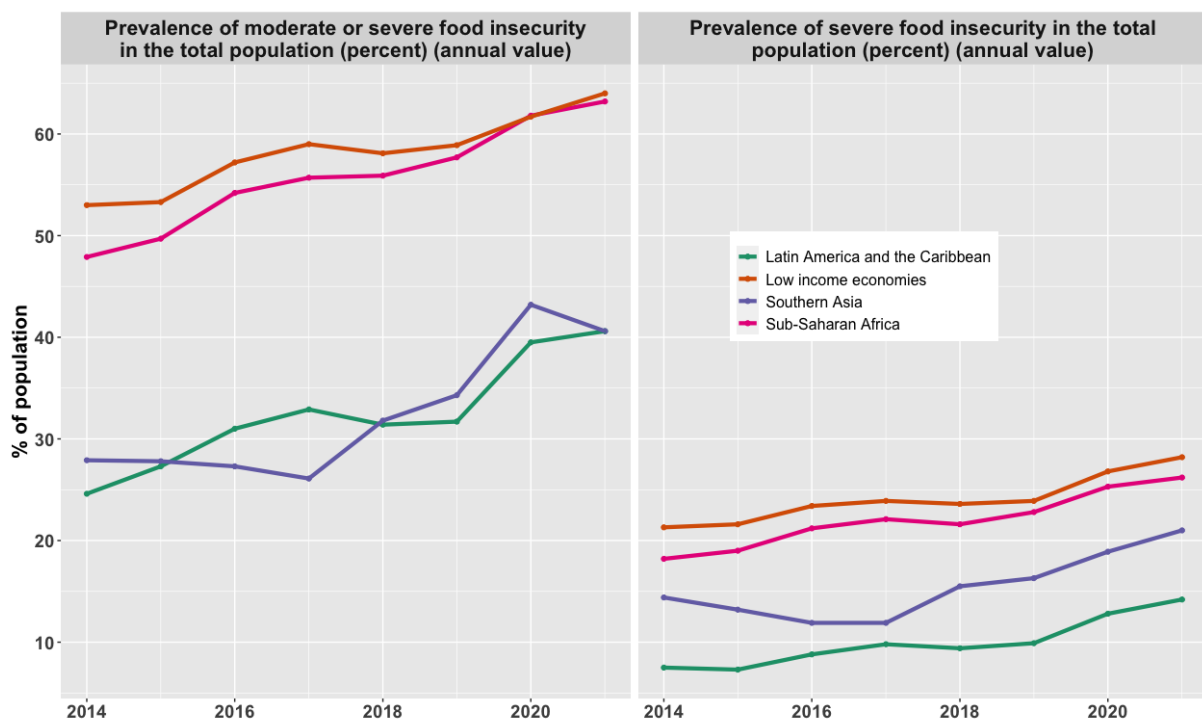
Jean-Michel Severino, président d'Investisseurs & Partenaires, ancien PDG de l'Agence française de développement, ancien vice-président de la Banque mondiale pour l'Extrême-Orient

Je me tourne maintenant vers Pierre Jacquet, qui va poursuivre, à l'aide d'une présentation qui va s'afficher, ce tour d'horizon du paysage global.

Pierre Jacquet

Merci beaucoup, Jean-Michel. Et merci à Máximo pour cette introduction très générale et très précise. C'est un plaisir de le retrouver dans ce panel. Je suis en accord avec tout ce qu'il a dit. Je vais aborder les choses d'une façon complémentaire et un peu différente.

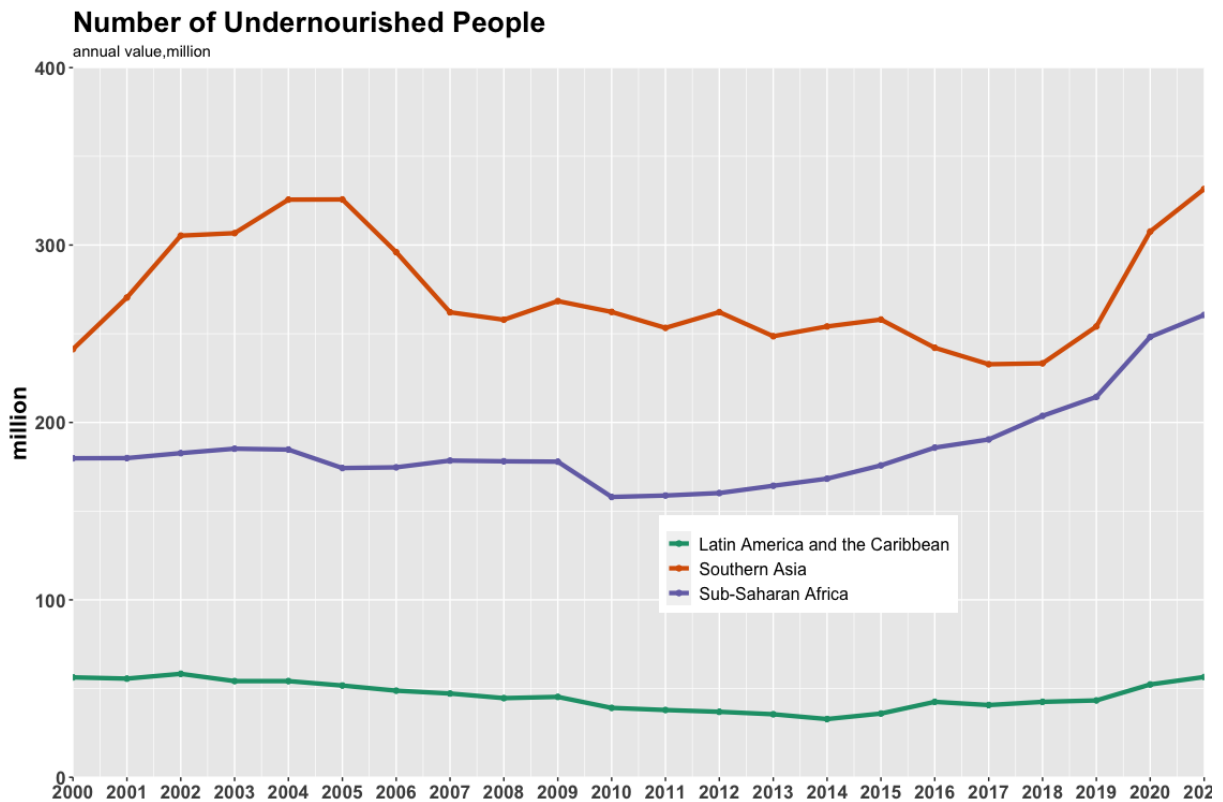
Je voulais commencer par vous montrer deux graphiques sur la situation de la sécurité alimentaire en Afrique. Le graphique de gauche montre ce que la FAO appelle l'insécurité alimentaire « modérée ou sévère » et le graphique de droite montre uniquement la partie insécurité alimentaire sévère.

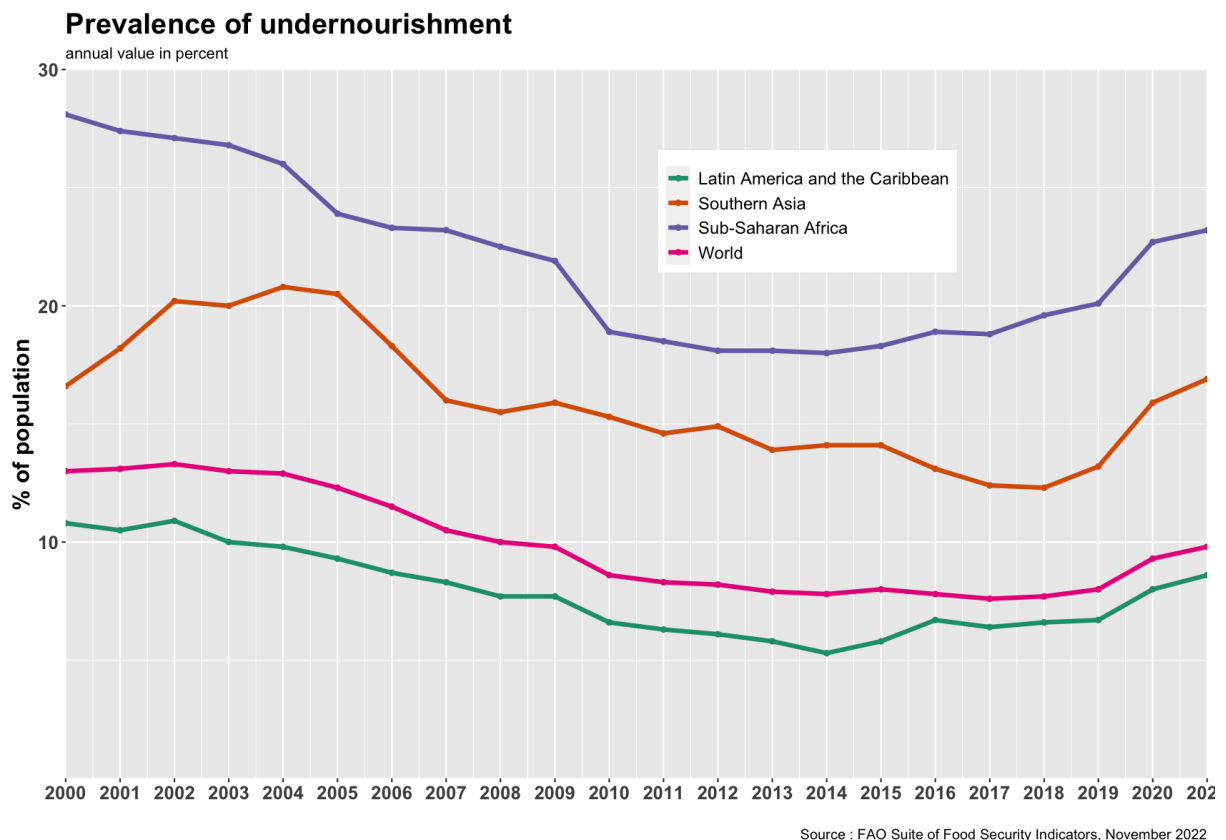


Source : FAO Suite of Food Security Indicators, November 2022

Ce qui ressort de ces graphiques, c'est la situation tout à fait particulière de l'Afrique subsaharienne, soumise à des crises extrêmement diverses et convergentes, pas seulement la sécurité alimentaire : terrorisme et insécurité, coups d'État politiques, choc des prix sur l'énergie et l'inflation en général, changement crises climatiques, phénomène migratoire, pandémie, guerre en Ukraine, dette qui est un vrai sujet de préoccupation, pauvreté... tout cela crée une situation dans laquelle – et c'est l'un des premiers messages de ma présentation – nous ne pouvons pas penser la sécurité alimentaire en dehors d'un cadre général qui comprend toutes ces dimensions. Or, nous avons l'habitude de raisonner un peu en silos, comme s'il était possible de résoudre les problèmes techniquement, en regardant précisément dans chaque silo ce qu'il s'y passe. Très clairement, ce n'est pas souhaitable.

La deuxième série de graphiques porte sur la sous-nutrition (*undernourishment*). En nombre de personnes touchées par l'insuffisance nutritionnelle, l'Asie sort en tête parce que c'est un des continents les plus peuplés. Cependant, en pourcentage de la population, l'Afrique subsaharienne est là encore en tête. Et cela montre la gravité de la situation sur ce continent.





Je voudrais passer un moment sur ce que l'on appelle « sécurité alimentaire ». Elle comprend trois dimensions, la disponibilité de l'alimentation, l'accès à l'alimentation et la qualité nutritionnelle.

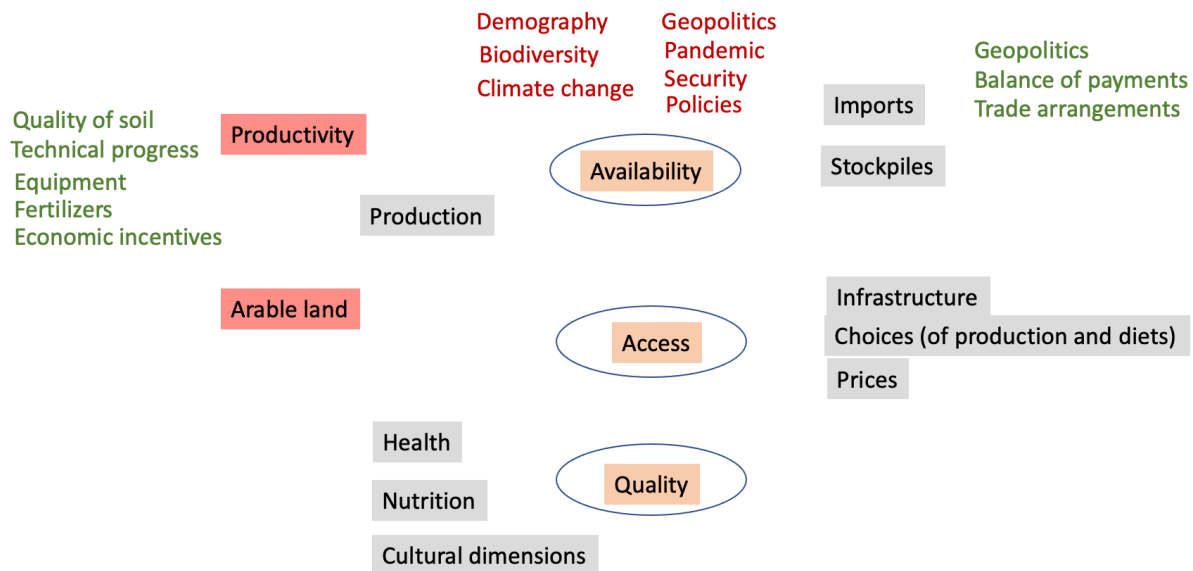
En ce qui concerne la disponibilité, elle dépend de la capacité de production, de la capacité à avoir des stocks de réserve pour faire face aux chocs et des importations. Je rejoins ce qu'a dit Máximo tout à l'heure : les importations, le commerce en général, sont une partie extrêmement importante de l'organisation de la disponibilité alimentaire. Cela amène d'ailleurs immédiatement à parler du débat sur l'autosuffisance alimentaire. C'est un faux débat dans la mesure où toutes les études que l'on peut examiner, notamment sur le continent africain, sur la façon de satisfaire les besoins alimentaires conduisent à l'idée d'une impossibilité physique en quelque sorte, surtout dans un contexte où l'extension des terres arables est limitée par le souci de ne pas trop déboiser.

Il y a donc besoin de penser le commerce comme étant une façon d'organiser la disponibilité alimentaire, et non pas comme relevant d'une idéologie de libre-échange. C'est un mécanisme de mise à disposition de quantités alimentaires nécessaires à la vie. Je pense qu'il faut le concevoir comme cela et concevoir les règles du commerce aussi comme cela.

Le graphique que je montre à présent et que je ne vais pas présenter en détail illustre la complexité et l'interaction entre différentes composantes de la sécurité alimentaire. La production elle-même dépend de la qualité des sols, du progrès technique, des équipements utilisés, de l'accès aux engrais, des incitations économiques, notamment du système de prix, des politiques publiques qui sont menées et qui affectent ce système des prix. Tout cela

montre que l'on n'est pas dans une situation prédéterminée dans laquelle on peut faire des prévisions précises. En revanche, nous pouvons dire qu'il y a un problème majeur de sous-productivité dans les pays africains.

Déterminants de la Sécurité alimentaire



L'autre déterminant de la production, au-delà de la productivité dont je viens de parler, sont les terres arables. Et, là, nous sommes évidemment affectés par le souci du climat, à la fois parce que des catastrophes climatiques vont affecter la disponibilité des terres arables, mais aussi parce que le fait d'étendre les terres arables, dont on pourrait penser que c'est une des solutions en Afrique, butte immédiatement sur le souci de considérer suffisamment de surfaces boisées. Il y a une tension qu'il va falloir résoudre. Et la résolution de cette tension est politique, elle n'est pas technique.

L'accès à la nourriture dépend quant à lui de trois facteurs.

- la disponibilité d'infrastructures suffisantes d'accès au marché.
- Le système des prix, dont le rôle est en tension. D'un côté, il y a besoin de prix suffisamment élevés pour soutenir l'incitation à produire. D'un autre côté, il y a besoin d'avoir des prix suffisamment bas pour que l'alimentation soit accessible au plus grand nombre. C'est un des éléments importants et il ramène immédiatement à la politique agricole. C'est quelque chose, là encore, qui montre l'aspect non déterministe de cette notion de sécurité alimentaire.
- Enfin, le choix des régimes alimentaires, des « *diets* », dont Máximo a parlé tout à l'heure et dont l'évolution est peu prévisible. Des régimes plus « raisonnables » pourraient impliquer consommer davantage de viande en Afrique et inversement beaucoup moins dans les pays développés. C'est une question très culturelle et les régimes n'évolueront pas de façon rapide.

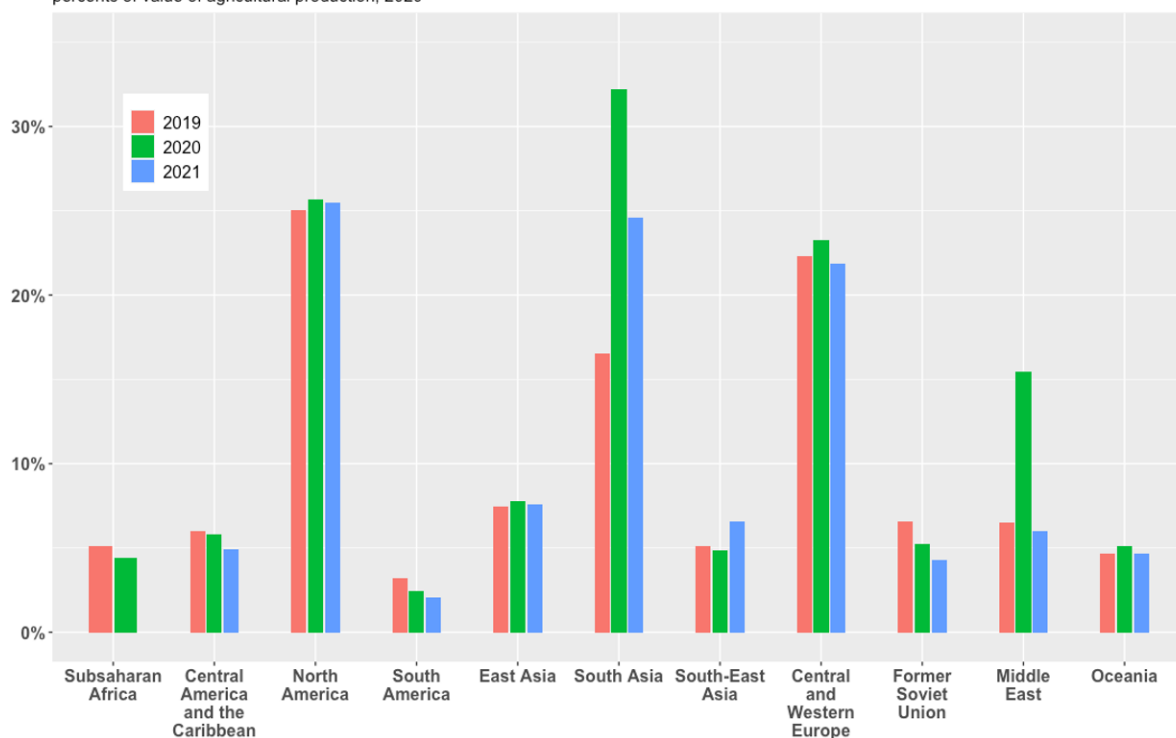
Sans commenter l'ensemble du schéma proposé, on voit qu'il y a un grand nombre de composantes dans ce système de sécurité alimentaire, avec en toile de fond la démographie,

le souci de maintenir la biodiversité, les préoccupations liées au changement climatique, la géopolitique qui affecte notamment le cadre commercial, les pandémies, celle que nous avons vécue et celles que nous pouvons être amenés à vivre, la sécurité et le rôle des politiques publiques. Tout cela fait un système, en effet, extrêmement complexe.

J'ai envie de retenir de ce système le rôle essentiel de la politique en général et des politiques publiques en particulier. Cela m'amène à faire un commentaire sur les politiques publiques. En dépit de la reconnaissance de ce problème depuis de très nombreuses années, avec le Protocole de Maputo en 2003, et la déclaration de Malabo en 2014, par lesquels les pays africains s'étaient engagés à développer les politiques agricoles, les pays d'Afrique subsaharienne sont les pays dans lesquels la production agricole est la moins protégée.

Public Expenditures in Support of Agriculture and Alimentation

percents of value of agricultural production, 2020



source: Fondation FARM (France), Observatoire Mondial du Soutien à l'Agriculture, novembre 2022

On a une espèce de paradoxe. Dans les pays riches, l'agriculture est protégée et dans les pays pauvres, elle est presque taxée ! Cela montre l'ampleur du besoin de rétablir des politiques publiques propices au développement de la production agricole et à l'accès à l'alimentation. C'est un des enjeux, me semble-t-il, du développement, et du développement africain en particulier.

Je voudrais dire quelques mots sur la question de savoir pourquoi il faut que cette situation nous préoccupe. J'ai parlé un peu de l'implication de la géopolitique sur la sécurité alimentaire. Je pense qu'en rétroaction, les problèmes de sécurité alimentaire ont aussi une dimension géopolitique majeure.

D'abord, l'insécurité alimentaire des pays d'Afrique subsaharienne est un échec moral abject. Il est intolérable de laisser cette situation se développer. Les problèmes d'insécurité



alimentaire, comme le montrent les graphiques, étaient antérieurs au Covid 19. Ce n'est donc pas la pandémie qui en est responsable, ce n'est pas non plus la guerre en Ukraine, mais c'est notre incapacité pendant des décennies à contribuer à résoudre le problème. Il ne faut pas se donner l'alibi de la pandémie ou de la guerre. Le programme de sécurité alimentaire dans les pays en développement, et en Afrique en particulier, est un échec collectif majeur, très antérieur au Covid.

Deuxièmement, cette insécurité alimentaire est source d'instabilité et de crises. Nous parlons de l'Afrique, un continent qui est en pleine expansion démographique, où il y aura au milieu du siècle de l'ordre de 2 milliards d'habitants. C'est évidemment un terreau d'insécurité et d'instabilité avec des dimensions politiques majeures. D'abord, des alliances très instables à la fois au sein du continent et entre les continents, les pays européens et les autres, et des tensions et des conflits, des pressions migratoires et évidemment des sujets liés à la santé.

C'est cela, la sécurité alimentaire. C'est un problème global, collectif, et cela nous concerne également au premier chef pour des raisons qui ne sont pas seulement morales.

Je terminerai par quelques réflexions sur l'aide et la façon dont le Nord ou l'Occident peuvent aider. Il y a deux dimensions sur lesquelles je voudrais insister.

La première, c'est la cohérence des politiques. Une des raisons pour lesquelles les prix alimentaires ont fortement augmenté est que nous utilisons – c'est le cas notamment aux États-Unis, un petit peu moins en Europe, mais c'est aussi le cas – des céréales pour produire de l'énergie. Cela génère un effet de vase communicant entre les prix de l'énergie et les prix de l'alimentation.

Il ne s'agit pas d'être pour ou contre, mais de définir et trouver l'équilibre acceptable. On ne peut pas se lamenter de la hausse des prix et en même temps ne pas se poser cette question de la cohérence des politiques, des choix entre des cultures d'exportation et des cultures vivrières, des choix entre la consommation et la production.

Le deuxième point porte sur l'orientation de l'aide au développement, qui semble être encore aujourd'hui marquée par la tentation de trouver des solutions pour les pays. Eh bien, non, cela ne marche pas. Les solutions appartiennent aux pays, il faut leur donner les moyens de mettre en œuvre leurs propres solutions. Quand on parle d'aider à la formation des politiques publiques, ce n'est pas pour faire la conception des politiques publiques à leur place. Nous pouvons être tentés de le faire pour leur éviter les erreurs que nous avons commises nous-mêmes, mais cela ne marche pas. Il faut avoir la modestie de reconnaître, d'abord, que l'on est devant une incertitude majeure et que l'on ne sait pas et, deuxièmement, que l'on apprend par les erreurs.

Le rôle de l'aide devrait être de permettre au pays de se prendre en main. J'insiste beaucoup sur la formation de capacités et sur le rôle de la recherche effectuée dans les propres pays. Là, je parle pour ma paroisse, le Global Development Network (GDN), dont la mission est de développer la capacité de recherche dans les pays en développement. Sans cela, on ne facilite pas ce que l'on appelle en anglais *l'ownership*, c'est-à-dire la capacité de prise en main des différents pays. Cela me semble être une urgence, y compris pour traiter le problème de la sécurité alimentaire. Merci.

Jean-Michel Severino

Merci, Pierre, pour avoir aussi bien complété la mise en perspective des défis sur le plan de la production et pour avoir mis en lumière les contradictions qu'il peut y avoir dans la lutte contre le réchauffement climatique avec les problématiques des carburants verts et les questions de la production pour la nutrition.

Si je retiens un seul point qui nous servira dans les minutes qui viennent et plus tard dans la conversation, c'est le message que tu as partagé qu'au fond les inégalités de production et de consommation, donc les déficits alimentaires, sont une des raisons profondes pour considérer les échanges et le système d'échanges comme une contribution à la sécurité alimentaire.

Ce n'est pas quelque chose qui est toujours perçu et je crois que c'est au cœur de notre discussion. En effet, la question de savoir si ce système de garantie des échanges fonctionne effectivement est la clef, bien entendu, de sa pérennité et d'une réponse durable au problème que tu as évoqué.