



De la crise alimentaire mondiale à l'insécurité alimentaire locale

15^{ème} Briefing de Bruxelles sur le développement rural
9 décembre 2009

Le 9 décembre 2009, le CTA et d'autres partenaires se sont réunis pour le 15^e « Briefing de Bruxelles sur le développement », dans le cadre d'une série de briefings bimensuels sur le développement rural portant sur des questions de développement rural ACP-UE. 115 participants se sont réunis à Bruxelles pour discuter des conséquences, pour la sécurité alimentaire des pays ACP, de la crise alimentaire mondiale.

Partenaires des briefings :

- CTA
- Commission européenne
- Groupe ACP
- EICSTAD
- Euforic
- Concord

En introduction au 15^e Briefing de Bruxelles sur le développement, Philip Mikos de la DG Développement de la CE, a souligné le rôle crucial que jouent les Briefings à Bruxelles pour se familiariser avec les questions clé du développement rural ACP et en aborder les défis et les opportunités. Sur la question de la sécurité alimentaire, il a estimé que le moment était bien choisi pour en discuter puisque plusieurs grands événements, comme le Sommet du G20 à Pittsburgh, celui du G8 à L'Aquila ou le Sommet mondial de l'Alimentation de la FAO, ont remis la sécurité alimentaire dans l'agenda du développement, donnant ainsi un élan. De plus, la tenue concomitante de la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique renforce encore l'à-propos de pareille réunion : le changement climatique frappe l'agriculture très durement, aggravant la vulnérabilité des agriculteurs et l'insécurité alimentaire et ses impacts sont l'un des principaux défis auxquels nous devons faire face. M. Mikos a ensuite rappelé l'implication historique de l'UE et son engagement à œuvrer pour la sécurité alimentaire à l'aide de plusieurs instruments : la ligne budgétaire « sécurité alimentaire » du FED, remplacée en 2007 par le programme thématique de sécurité alimentaire, la « facilité alimentaire » créée en 2008 et dotée d'un milliard d'euros en vue de fournir une réponse rapide à la crise alimentaire et l'engagement de L'Aquila à mettre à disposition 3,8 milliards d'euros de plus au cours des trois prochaines années. Soulignant que la sécurité alimentaire est une question complexe aux aspects multiples qui exige une approche holistique et stratégique, il a expliqué que la CE avait lancé une consultation publique afin de produire une politique européenne qui soit efficace et réactive aux questions qui affectent en ce moment



la sécurité alimentaire. L'initiative politique de l'Union se propose de fournir un cadre européen en faveur de la sécurité alimentaire mais, selon lui, ces efforts ne seront pas suffisants sans engagement à plus long terme à renforcer les capacités de mise en œuvre des gouvernements nationaux et il a appelé les Etats ACP à renouveler l'engagement de Maputo à consacrer 10% de leur PIB à l'agriculture à partir de 2010.

Hansjörg Neun, directeur du CTA, a observé la crise alimentaire mondiale mais aussi d'autres questions comme celles des biocarburants et le changement climatique entraînent les prix à la hausse, dans les pays en développement tout comme dans les pays développés, et représentent dès lors d'importants défis pour la sécurité alimentaire. Rappelant son expérience professionnelle en Afrique, il a mis en exergue le fait que la sécurité alimentaire était et demeurerait un problème crucial : les dernières projections de la FAO estiment à deux milliards la part de population mondiale souffrant de sous-alimentation ; sachant que la population atteindra 9,2 milliards d'ici à 2050, un accroissement spectaculaire de la production alimentaire sera aussi nécessaire. Cependant, les pertes après la récolte sont immenses, en Afrique en tout cas ; dans certains pays comme l'Ethiopie, les importations de nourriture sont supérieures aux réserves nationales de sécurité alimentaire. Sur cette toile de fond, certaines solutions sont envisageables. En dépit du rapport de la Banque mondiale sur le développement en 2008, qui a remis l'agriculture sur le devant de la scène, et les promesses des pays ACP à Maputo, les investissements dans l'agriculture restent faibles, les statistiques officielles montrent que le secteur ne représente que 4 à 6% du PIB. Mais, a-t-il conclu, il faut considérer la contribution réelle de l'ensemble de la chaîne de valeur : une étude caribéenne montre par exemple que la chaîne de valeur agricole contribue en réalité à 25-30% du PIB.

Hans Herren, coprésident de l'EICSTAD (Évaluation Internationale des Connaissances, des Sciences et des Technologies Agricoles pour le Développement) et président du Millennium Institute, a présenté certains des résultats des rapports de l'EICSTAD, notamment sur la sécurité alimentaire. Les



rapports représentent un processus multilatéral destiné à envisager le savoir, les connaissances scientifiques et la technologie agricole pour le développement, afin de brosser un tableau de leur impact passé, présent et à venir sur la pauvreté et la faim, la subsistance des populations rurales, l'alimentation et la sécurité alimentaire face aux défis nouveaux du changement climatique, de la croissance de la population et du déclin des ressources naturelles. Les rapports appellent à un changement radical d'approche : la révolution verte n'est pas une voie à suivre non seulement parce qu'elle suppose un modèle agricole basé sur des intrants externes toujours plus rares, mais également parce que les populations ont bénéficié inégalement de l'augmentation de la productivité et que cela a eu un coût en termes de durabilité environnementale et de biodiversité. Un changement fondamental de cap dans la recherche et les systèmes agroalimentaires s'impose qui prenne en compte le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des besoins des petits exploitants, en mettant l'accent sur les aspects environnementaux. L'agriculture est une affaire complexe qui ne se limite pas à la production de marchandises mais est aussi en lien étroit avec les sociétés et les cultures. Il existe un besoin de nouvelles opportunités et d'innovation pour cibler les exploitants qui réalisent l'essentiel de la production alimentaire mondiale et sont les principaux fournisseurs des services environnementaux. Certaines actions comme l'accès aux terres et aux ressources productives, une meilleure gestion des stocks, ainsi que l'accès au savoir et à l'innovation sont clé. La priorité est aussi à la production locale, la souveraineté alimentaire et la recherche sur les cultures sous-exploitées. Un accès plus équitable aux ressources productives, une participation de l'ensemble des parties prenantes aux décisions et des investissements accrus dans l'éducation et la formation sont aussi nécessaires, tout en tenant compte des impacts du changement climatique, de la nécessité de principes agroécologiques et d'une gestion des ressources naturelles, du rôle du commerce et des marchés et du rôle clé des femmes dans l'agriculture. Bref, une nouvelle agriculture s'impose.

Steve Wiggins de l'Overseas Development Institute (ODI) a évoqué les enseignements à tirer de la flambée des prix alimentaires et a envisagé quelles « agricultures à venir » paraissent nécessaires. La crise alimentaire et économique de 2008 et 2009 fait ressortir deux questions critiques : la crise a aggravé le degré de sous-alimentation et de malnutrition, notamment dans les pays en développement, et augmenté l'insécurité alimentaire. Elle a par aussi mis

au jour de nouveaux défis pour l'agriculture et selon lui, celle-ci devra presque opérer quatre transitions dans les décennies à venir : i) Trouver des alternatives renouvelables à l'utilisation intensive du pétrole, du gaz et des fertilisants. Les prix énergétiques réels et le coût du fertilisant azoté, actuellement issus d'hydrocarbures, pourraient augmenter substantiellement, du moins à court et à moyen terme. Aussi l'agriculture conventionnelle, lourdement tributaire de l'azote et de l'énergie fossile pourrait connaître une hausse des coûts de production ; ii) Utiliser l'eau de manière circonspecte et parcimonieuse au lieu d'en faire un usage copieux et gratuit. L'agriculture est le principal utilisateur humain d'eau douce et certaines régions parmi les plus peuplées du monde menacent de manquer d'eau à usage humain et industriel; iii) Passer d'émissions élevées de gaz à effet de serre (GES) à des émissions neutres, voire négatives. L'agriculture est un émetteur majeur de GES, représentant environ 13 à 14 % du total. Il convient donc de réduire ses émissions de manière substantielle. Au demeurant, l'agriculture recèle un potentiel considérable pour la séquestration et la prévention du gaz carbonique, puisque des opportunités existent dans certains systèmes agricoles afin de capter le carbone dans le sol et la biomasse de telle sorte que les émissions nettes seraient à zéro voire négatives ; et, dernière



transition non moins importante, iv) Les climats actuels laisseront la place à des climats caractérisés par des températures plus élevées, un temps plus variable avec des événements météorologiques extrêmes plus fréquents et des modèles de précipitations modifiés. Dans le même temps, le niveau des mers augmentera, les flux de nombreux cours d'eau diminueront et l'incidence des infections et des maladies sera modifiée. Peu de secteurs devraient être affectés par le changement climatique autant que l'agriculture, la plupart des projections prévoyant une baisse des rendements. L'agriculture future devrait comprendre une utilisation beaucoup plus efficace et économe de certains intrants externes, en particulier l'eau et les fertilisants, aidée par un renforcement des technologies de l'information et des prix ; une agriculture plus adaptée répondant rapidement au climat grâce aux technologies de l'information ; une réduction drastique des émissions grâce à une meilleure gestion des fertilisants azotés, au fumier, à des stocks réduits de ruminants, à une agriculture peu intensive en labour, au drainage du riz paddy et au stockage du carbone dans le sol et la biomasse. S'agissant de la sécurité alimentaire et de la production locale, ceci implique de produire dans les zones nécessitant moins d'intrants et moins d'émissions et de faire face à la variabilité grandissante des récoltes du fait du climat plus variable. Ces deux éléments, a-t-il conclu, impliquent potentiellement une intensification du commerce alimentaire, car un mouvement vers une autosuffisance locale ou nationale serait très cher, voir tout bonnement destructeur.

M. Ndiougou Fall, Président du ROPPA (Réseau des organisations paysannes et des producteurs de l'Afrique de l'Ouest), a exposé le point de vue des petits exploitants sur la question, soulignant leur rôle à assurer la sécurité alimentaire. Selon lui, la sécurité alimentaire est un droit qui n'est plus garanti depuis longtemps en Afrique de l'Ouest, et la crise récente a encore aggravé les choses dans la région. Les pays les plus tributaires de l'importation de nourriture ont été les plus durement touchés. Ainsi au Sénégal, où 65% des besoins en céréales sont couverts par les importations, du fait de l'accès facile par la voie maritime. Par comparaison, le Niger, en dépit de conditions écologiques difficiles et peut-être à cause de sa situation enclavée, n'importe que 15% de ses besoins alimentaires. De l'avis général, l'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest est principalement le résultat de politiques insuffisantes ou inappropriées qui ne permettent pas à la région de pleinement tirer parti de son potentiel agricole, avec en premier lieu le manque d'investissements dans l'agriculture. Ainsi, au cours des émeutes de la faim, la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest ont adopté quelques mesures structurelles, notamment des mesures de soutien de la production telles que des subventions aux intrants, mais leur efficacité est aisément contestable en ce qu'elles diminuent les recettes de l'état et par conséquent aggravent le problème au lieu de le résoudre. Selon M. Fall, il convient d'envisager la production agricole sous un autre angle car elle ne touche pas uniquement à la disponibilité de l'alimentation mais également à la sécurité nutritionnelle ; un système de production efficace doté de bonnes garanties est nécessaire. De plus, les petits exploitants font face à d'autres défis qui doivent être pris en compte lorsqu'il en va de la sécurité alimentaire. En ce qui concerne le changement climatique par exemple, on ne peut attendre des exploitants qu'ils visent le long terme sans souci de leur situation au quotidien : agir afin de mettre fin au réchauffement climatique ne devrait pas empêcher le développement. L'Afrique de l'Ouest fait face à une explosion démographique pouvant entraîner la dégradation des ressources et une perte nette pour les exploitants, puisque les ressources sont la base même de leur activité. Il existe une tendance à accuser les petits exploitants de produire peu, mais il faut garder à l'esprit qu'ils assurent la préservation de l'environnement et une distribution équitable des ressources. L'agriculture en Afrique de l'Ouest peut grandement se développer : elle peut procurer des emplois à une population en croissance et peut disposer de zones cultivables, d'une diversité agricole et des ressources halieutiques immenses. Puisque malgré ce grand potentiel la région connaît une insécurité alimentaire chronique, il faut alors considérer l'agriculture différemment. Pour Practical Action et Groupe de Sécurité alimentaire de CONCORD, M. Stuart Coupe a apporté la perspective de la société civile sur la crise alimentaire et ses impacts sur la sécurité alimentaire.



Dans les pays les plus pauvres, l'insécurité alimentaire concerne surtout de très petits producteurs et éleveurs qui souffrent chaque année de la faim saisonnière et connaissent pour ainsi dire une crise alimentaire permanente. Practical Action adopte pour sa part une approche communautaire, proposant des services d'éducation formels aux exploitants et formant des experts au sein des communautés rurales afin de créer des activités pouvant assurer leur subsistance. Des actions très simples peuvent résoudre certains problèmes de nutrition au niveau des villages : il arrive que l'on recherche des solutions technologiquement pointues alors que des options simples et efficaces sont à disposition. Practical Action partage l'approche agroécologique de l'EICSTAD. Cependant, M. Coupe a mis en garde contre l'éventualité d'une baisse temporaire de la production lors de la transition d'un modèle agricole à l'autre. Au demeurant, une action collective des différents acteurs pourrait aider les exploitants à traverser la période de transition, et à long terme, l'approche agroécologique aboutira à une productivité accrue. En conclusion, il a souligné le succès de la PAC dans la lutte contre les inégalités régionales au moyen d'actions novatrices et efficaces au niveau national et régional pourraient être incorporées dans la politique de développement. Dans le débat sur l'augmentation des investissements étrangers dans le secteur agricole des pays en développement, il a été noté qu'il s'agit souvent d'achats de terres, alors qu'il serait plus efficace d'investir dans les chaînes de valeur et de relier les petits producteurs aux consommateurs. Pour l'empreinte carbonique, on a relevé que les émissions de gaz carbonique dégagées par la production en Europe vis-à-vis l'exportation par avion de pays d'Afrique vers le marché européen est favorable à la seconde option : le coût en gaz à effet de serre est compensé par les émissions plus faibles. Le deuxième panel s'est penché sur certaines options politiques afin d'assurer l'offre et la disponibilité de l'alimentation aux niveaux mondial et local. Giulia Pietrangeli de la DG Développement a présenté la perspective de la Commission sur l'agriculture et de la sécurité alimentaire. Elle a rappelé les principales lignes politiques: concevoir des stratégies au niveau national, régional et mondial ; relier les interventions d'urgence à court terme avec l'aide au développement à long terme ; prendre en compte les quatre piliers de la sécurité alimentaire (disponibilité, accès, qualité et utilisation des aliments et gestion et prévention des crises). Mettant en exergue la nécessité d'une réponse plus complète et coordonnée à la sécurité alimentaire, elle a énuméré plusieurs raisons justifiant la nouvelle politique : le nouvel agenda mondial pour la sécurité alimentaire et l'agriculture, l'examen des OMD et les défis croissants qu'amène le changement climatique. D'autres motivations clés sont l'absence d'un cadre politique pour la sécurité alimentaire au niveau de l'Union, les conclusions du Conseil en 2009 soutenant les pays en développement face à la crise, la nécessité de



répondre à de nouvelles questions comme les biocarburants et le besoin d'une plus grande efficacité de l'aide alimentaire européenne sur le terrain. L'objectif global de la nouvelle politique européenne est de contribuer au premier OMD et d'améliorer la sécurité alimentaire dans les pays en développement. Concilier interventions d'urgence à court terme et mesures de long terme est un autre domaine d'intervention clé. La coordination, les synergies, les complémentarités et la répartition du travail au niveau des pays, la cohérence des différentes politiques européennes et les synergies entre les instruments financiers existants sont parmi les principales questions de mise en œuvre.

David Nabarro, représentant spécial des Nations Unies sur la sécurité alimentaire et la nutrition a observé que si un tiers de la population mondiale vit aujourd'hui dans la pauvreté, c'est parce que les systèmes alimentaires fonctionnent mal depuis de nombreuses décennies. De plus, la dépression économique a aggravé la situation, surtout dans les pays tributaires du marché, et a contribué à grossir les rangs des populations souffrant de malnutrition. Pour M Nabarro le problème clé n'est pas la quantité de nourriture disponible dans le monde, mais son accessibilité et son utilisation. La souveraineté alimentaire durable de toutes les nations devrait aussi faire partie de la réponse politique à l'insécurité alimentaire. Partageant l'approche des quatre piliers prônée par la Commission, il a souligné la nécessité d'une réponse collective qui prenne en compte les besoins à court et long terme et associe les parties prenantes. En réponse à la situation de l'insécurité alimentaire, les Nations Unies ont développé un cadre global d'action définissant des objectifs de court et de long terme et développé dans le but de produire des résultats immédiats mais aussi à plus long terme. A propos de la gouvernance, il a évoqué la nécessité de prendre en compte les besoins des exploitants familiaux et d'y répondre. Pour l'avenir, il estime que des stratégies et plans nationaux de sécurité alimentaire pourraient amener à développer des approches globales réunissant les parties prenantes, comme le CAADP, l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, le Partenariat mondial sur l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition etc., mais il a appelé à davantage de coordination entre ces initiatives dans les mois à venir et la promotion d'actions concertées répondant aux besoins des populations pauvres et faisant le lien entre réponses à court et long terme, aide humanitaire et aide au développement.

Les discussions, modérées par S.E. l'ambassadeur de Guyane, Patrick Gomes, ont soulevé la question du soutien au développement apporté par les nouveaux Etats membres de l'Union, qui ont déjà pris des engagements pour la sécurité alimentaire. Le renforcement de l'infrastructure locale et régionale afin de garantir le commerce local et un meilleur accès au marché a également été mis en exergue. Il a en outre été noté que la production en parallèle de



biocarburants durables et de produits alimentaires revêt une importance certaine pour le rôle critique que joue l'énergie dans le développement. S.E. l'ambassadeur d'Erythrée a attiré l'attention sur le paiement monétaire du travail comme élément de résolution de l'insécurité alimentaire, pouvant englober l'entièreté des infrastructures. Dans la gouvernance mondiale de sécurité alimentaire, la nécessité d'une meilleure cohérence et l'option de créer un organe de coordination a été soulevée. Le représentant des NU a expliqué que la question est extrêmement complexe dès lors qu'elle est la responsabilité initiale de l'Etat dans certains domaines comme l'infrastructure, la protection sociale et les soins de santé. De plus, plusieurs acteurs importants ne sont pas associés aux structures de gouvernance multilatérales actuelles. Au G20 de Pittsburgh, les bailleurs de fonds ont demandé à la BM de consacrer des fonds aux pays et d'établir un mécanisme qui fonctionnera au sein du système des NU. Il importe aussi d'éviter une multiplication des mécanismes de financement pour prévenir des difficultés supplémentaires pour les pays bénéficiaires. La nécessité d'une participation accrue des organisations de petits exploitants au processus politique a été admise, de même que le besoin de leur fournir les outils appropriés et l'engagement du secteur privé national dans les débats sur les politiques ainsi que dans leur mise en œuvre est un point critique, qu'il s'agisse de grandes entreprises, d'organisations d'agriculteurs ou de groupes de recherche. Jusqu'à présent, les investissements en vue d'accroître les capacités des exploitants ont été insuffisants et la situation doit changer. Le représentant de la BM a expliqué que son organisation agissait à différents niveaux pour la sécurité alimentaire, notamment en travaillant à la connexion entre les normes agroalimentaires, la sécurité alimentaire et la question sanitaire. Le rôle clé des femmes dans l'agriculture et la nécessité de leur assurer l'accès au crédit et aux terres a également été mentionné. Le Dr. Herren a souligné la nécessité d'investissements sérieux dans l'agriculture de la part du secteur public : l'accès à la nourriture est un droit humain et les investissements ne peuvent être entièrement assumés par le secteur privé. Les problèmes sur le terrain sont de nature triple : des politiques non adaptées aux réalités, le financement (prêts trop chers pour les agriculteurs) et l'accroissement des capacités et le manque de crédibilité des organisations de producteurs. On a enfin soulevé la nécessité de davantage de recherche dans le domaine de l'agriculture, M. Herren avertissant que la recherche dans les pays en développement devrait correspondre aux réalités présentes et prendre en compte les aspects écologiques.

En savoir plus sur le web

Le site principal

<http://bruxellesbriefings.net/>

La page du Briefing

<http://tinyurl.com/yzonapw>

Les enregistrements du Briefing

<http://tinyurl.com/yfj6rei>