

Imaginez

**Atteindre la sécurité
alimentaire en temps
de crise**



16 Octobre 2009

Journée mondiale de l'alimentation

Atteindre la sécurité alimentaire en temps de crise

En ces temps où la crise économique mondiale domine l'actualité, il n'est pas inutile de rappeler que tout le monde ne travaille pas dans un bureau ou une usine. La crise n'épargne pas non plus les petites exploitations agricoles où vivent et travaillent 70 pour cent de ceux qui ont faim dans le monde.

Venant dans le sillage de la crise liée à la flambée des prix des denrées alimentaires et des produits énergétiques en 2007–2008, cette deuxième crise met les zones rurales des pays en développement dans une situation critique en frappant les pauvres avant qu'ils ne se soient remis de la précédente. Et avec l'aggravation du chômage, ceux qui avaient quitté leur famille pour aller travailler en ville ou à l'étranger ne peuvent plus envoyer autant d'argent chez eux. Dans les petits villages agricoles, les pauvres ont déjà dépensé toutes leurs économies pour acheter de quoi se nourrir.

La crise économique mondiale domine l'actualité et est au premier rang des préoccupations des gouvernements. Ceux-ci cherchent à remettre les économies sur la voie de la prospérité à coups de milliards d'USD. Mais qui va renflouer les pauvres?

Le présent document examine l'impact de la crise économique sur les pays en développement, les moyens dont ils disposent pour mettre les plus vulnérables à l'abri de la faim et les investissements à mettre en œuvre pour prémunir le secteur agricole contre de futures crises et même les moyens à fournir aux agriculteurs pauvres pour qu'ils puissent tirer parti de la hausse des prix des denrées alimentaires. Cette récession n'est pas la première. Il faut tirer les enseignements des mesures prises par les différents pays pour défendre la sécurité alimentaire au cours des chocs précédents afin d'être mieux à même d'affronter ceux de demain (voir encadrés Des ressources en espèces pour augmenter l'aide alimentaire en Éthiopie et Le délicat équilibre entre les prix, la production et la sécurité alimentaire en Indonésie).



Crise alimentaire et crise financière

L'indice des prix alimentaires de la FAO a augmenté en moyenne de 52 pour cent de mi-2007 à mi-2008. Le nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde a augmenté de 75 millions en 2007. Puis, en juillet 2008, les prix des produits alimentaires ont commencé à baisser. Mais cette tendance à la baisse ne marque pas la fin de la crise alimentaire. D'après le Fonds monétaire international, les cours mondiaux des céréales restent supérieurs de plus de 63 pour cent à leur niveau de 2005. Les facteurs qui ont été à l'origine de la crise alimentaire n'ont pas disparu:

- La productivité agricole est faible.
- Le taux de croissance démographique reste élevé dans nombre des pays qui sont les plus exposés à l'insécurité alimentaire.
- L'accès à l'eau et le régime foncier restent des problèmes majeurs.
- La fréquence actuelle des inondations et des sécheresses est supérieure à la fréquence moyenne à long terme.
- Les investissements dans la recherche agricole et le développement sont nettement inférieurs aux niveaux recommandés par les experts, et ne sont pas orientés vers les cultures les plus importantes pour les pauvres.

La crise des prix des produits alimentaires a été suivie par la récession économique mondiale. Du fait de la baisse des salaires et de l'augmentation du chômage qu'elle a entraînée, les pauvres doivent maintenant affronter deux crises à la fois.

Autre facteur d'aggravation, la plupart des mécanismes d'adaptation auxquels recourent les pauvres pour affronter la crise alimentaire ont déjà été épuisés. Par exemple, il est maintenant difficile de vendre des actifs pour éviter une réduction brutale de la consommation, parce qu'il ne reste plus guère d'actifs à vendre. Il devient plus difficile d'émigrer parce que les pays développés sont eux-mêmes confrontés à la récession. Le resserrement du marché du crédit rend difficile d'emprunter pour financer la consommation.

Le ralentissement des investissements directs étrangers et la baisse des exportations de matières premières devraient se traduire par un accroissement du chômage dans les pays pauvres. Compte tenu des perspectives économiques des pays riches, on s'attend à une baisse de l'aide au développement et de l'assistance humanitaire.

Selon la Banque mondiale, en 2008, le montant officiel des envois de fonds des travailleurs émigrés se chiffrait à quelque 300 milliards d'USD, soit 2 pour cent du produit intérieur brut de l'ensemble des pays en développement. Le ralentissement de l'activité, en particulier dans le secteur de la construction et dans l'industrie manufacturière – qui traditionnellement font largement appel aux travailleurs immigrés – entraînera une forte baisse du montant des envois de fonds destinés aux familles pauvres des villes comme des campagnes.

Protéger les plus vulnérables

Si on laisse de côté l'assistance à long terme au développement agricole dont il sera question plus loin, il est évident que les membres les plus vulnérables de la société ont besoin d'aide maintenant. Il ressort de l'examen ci-après des mesures publiques d'intervention que, même en temps de crise, il est possible de soustraire les personnes aux pires effets de la faim et de la malnutrition.

- La première condition pour pouvoir arriver jusqu'à ceux qui ont faim est de savoir qui ils sont, où ils se trouvent et dans quelle situation ils sont. Les gouvernements suivent l'évolution des prix des produits alimentaires pour déterminer quelles régions et quelles collectivités du pays pâtissent le plus de la faim. Leurs filets de sécurité sociale peuvent alors être déployés sur les plus vulnérables, sous la forme notamment de programmes de distribution de produits alimentaires, de système d'allocations en espèces, et de programmes alimentaires et d'embauche divers (voir encadré Le Brésil étend son filet de protection sociale face à l'aggravation de la crise).

- Les programmes sociaux en faveur de ceux qui ont faim doivent être soigneusement adaptés aux circonstances. Ainsi, des allocations en espèces ou des bons alimentaires peuvent améliorer l'accès aux aliments là où les marchés alimentaires fonctionnent bien et lorsque l'objectif est de renforcer la capacité d'acheter des aliments, mais si les marchés alimentaires ne fonctionnent pas correctement, comme dans des zones éloignées ou déchirées par des guerres, une aide alimentaire directe ou un programme de vivres-contre-travail peut s'avérer plus approprié.
- Les programmes de protection sociale fondés sur les activités productives peuvent également jouer un rôle important. Par exemple, au Malawi et en Éthiopie, les subventions pour les achats de semences et d'engrais et des mécanismes novateurs d'assurance des récoltes font désormais partie des mesures de protection sociale (voir encadré Des ressources en espèces pour augmenter l'aide alimentaire en Éthiopie).
- Un pays qui enregistre un ralentissement de l'activité de 4 pour cent en raison de la crise peut s'attendre à une augmentation de 2 pour cent de la malnutrition infantile. Afin de combattre les carences en micronutriments chez les enfants et les autres groupes vulnérables comme les femmes enceintes ou les mères qui allaitent, les programmes alimentaires devraient s'efforcer de maintenir ou d'améliorer la diversité du régime alimentaire, voire de distribuer des suppléments en micronutriments ou des aliments enrichis. Des programmes de cantines scolaires peuvent répondre aux besoins des enfants plus grands. Parmi les mesures à plus long terme peuvent être envisagées les mesures de soutien à la petite industrie produisant des aliments de sevrage de qualité; celles visant à soutenir et promouvoir l'allaitement maternel; la mise en place de programmes d'éducation en matière de nutrition et le suivi de la croissance des enfants.



L'investissement dans l'agriculture

Selon les estimations, la production mondiale de céréales aurait atteint, en 2008, le chiffre record de 2 245 millions de tonnes, quantité suffisante pour couvrir les besoins annuels projetés et permettre une modeste reconstitution des stocks mondiaux. Cette augmentation est toutefois à inscrire à l'actif des pays développés, qui ont réagi à l'évolution favorable des prix en augmentant leur production céréalière de 11 pour cent. Pour les pays en développement, en revanche, l'augmentation n'a été que de 1,1 pour cent. En fait, si l'on exclut la Chine, l'Inde et le Brésil, la production dans le reste du monde en développement a en fait diminué de 0,8 pour cent.

Les exploitants agricoles les plus pauvres et les plus exposés à l'insécurité alimentaire, ceux qui avaient le plus grand besoin de tirer parti de la hausse du prix des céréales, n'ont pas pu saisir l'occasion pour accroître leur production, faute d'un accès suffisant aux intrants ou aux possibilités de commercialisation.

Selon les calculs de la FAO, l'agriculture des pays en développement a besoin d'investissements de 30 milliards d'USD par an sous forme d'aide aux agriculteurs. C'est le niveau d'investissement nécessaire pour atteindre

l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 consistant à réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de la faim d'ici 2015.

Ce montant est faible lorsqu'on le rapproche des 365 milliards d'USD dépensés en 2007 pour soutenir l'agriculture dans les pays riches, des 1 340 milliards d'USD dépensés chaque année dans le monde sur les armements, et des milliers de milliards rapidement trouvés en 2008–2009 pour soutenir le secteur financier.

Un investissement annuel de 30 milliards d'USD produirait un bénéfice annuel global de 120 milliards d'USD qui permettrait de :

- améliorer la productivité agricole et consolider les moyens d'existence et la sécurité alimentaire dans les communautés rurales pauvres;
- mettre en valeur et conserver les ressources naturelles;
- étendre et améliorer les infrastructures rurales et élargir l'accès au marché;
- renforcer la capacité en matière de production et diffusion des connaissances;
- assurer l'accès à l'alimentation pour les plus démunis au moyen de filets de sécurité sociale et autres modalités d'assistance directe.

Des investissements tant publics que privés seront nécessaires: des investissements publics

ciblés viseront à promouvoir et à faciliter les investissements privés, notamment par les exploitants agricoles eux-mêmes. À titre d'exemple, une nouvelle route publique dans une région fertile rend les investissements privés rentables dans cette région.

Le nombre de personnes sous-alimentées ayant augmenté approximativement de 105 millions en 2009, on compte à l'heure actuelle 1,02 milliards de personnes souffrant de la faim dans le monde, ce qui signifie que presque un sixième de l'humanité est victime de sous-alimentation.

À l'occasion de la Journée et de la Semaine mondiales de l'alimentation 2009, réfléchissons à ces chiffres et aux souffrances humaines qu'ils recouvrent. Crise ou pas, nous disposons des connaissances requises pour lutter contre la faim. Nous sommes aussi capables de trouver de l'argent pour résoudre des problèmes lorsqu'on les considère importants. Travaillons ensemble pour garantir que la faim soit reconnue comme un problème critique et trouvons une solution. Le Sommet mondial de l'alimentation proposé par la FAO pour le mois de novembre 2009 pourrait être fondamental pour l'éradication de la faim.

Le délicat équilibre entre les prix, la production et la sécurité alimentaire en Indonésie

En Indonésie, des millions de familles rurales pauvres sont vulnérables face aux fluctuations du prix du riz, dont l'achat absorbe 20 pour cent de leurs revenus. Par ailleurs, 25 millions de petits exploitants agricoles, souffrant bien souvent d'insécurité alimentaire, cultivent cet aliment de base et souhaitent tirer parti de toute augmentation de son prix. Les cours internationaux du riz ont fortement augmenté passant de 325 USD la tonne en octobre 2007 à 1 000 USD la tonne en mai 2008, ce qui a débouché sur le scénario suivant:

En avril 2008, le secteur privé détenait des stocks de riz plus importants que d'habitude, espérant profiter de l'annonce imminente du prix que le gouvernement s'engageait à payer pour le

riz destiné à être distribué aux familles pauvres à un prix subventionné. Les prix de gros du riz étaient à la hausse, ce qui alourdissait la facture des achats du gouvernement. Du fait du niveau élevé du cours international du riz, le secteur privé faisait pression sur le gouvernement pour qu'il l'autorise à exporter du riz. Le niveau élevé des prix sur le marché mondial attisait la crainte que le riz soit exporté en contrebande. Le gouvernement devait acheter encore plus de riz que d'habitude parce qu'il avait augmenté les allocations aux familles pauvres.

Le gouvernement calma les esprits en annonçant que BULOG, l'organisme d'État responsable des achats et de la distribution des produits alimentaires, achèterait le riz à un prix majoré

de 7,5 pour cent seulement, augmentation équivalant à peu près au taux d'inflation. Seul BULOG serait autorisé à exporter, et seulement après accumulation de stocks supérieures à la normale. En même temps, la production de riz augmentait de 5 pour cent en 2007 et de 5,5 pour cent en 2008, grâce à de bonnes précipitations, aux subventions accordées pour l'achat d'engrais et à la distribution de variétés de riz à rendement élevé. BULOG a acheté les excédents de sorte que les prix payés aux agriculteurs ne chutent pas au plus fort de la récolte. En d'autres termes, le gouvernement a pris des mesures audacieuses pour soutenir les accroissements de productivité des exploitants agricoles et fournir du riz aux plus vulnérables, sans avoir à enregistrer d'énormes déficits budgétaires, simplement en renforçant le filet de sécurité sociale qui avait été mis en place avant le début de la crise.

Le Brésil étend son filet de protection sociale face à l'aggravation de la crise

Au Brésil, le ralentissement économique n'a commencé à se faire sentir qu'au dernier trimestre 2008, se manifestant d'abord par une diminution de la production industrielle. Divers analystes estiment que la croissance de l'économie nationale sera comprise entre zéro et un pour cent seulement en 2009. En décembre 2008, 655 000 travailleurs ont été licenciés, la plupart dans le secteur industriel mais plus de 130 000 d'entre eux travaillaient dans l'agriculture.

Afin de s'assurer que la récession n'entraîne pas une augmentation du nombre de ceux qui souffrent de la faim, le gouvernement a pris les mesures ci-après:

- Un programme axé sur les exploitations agricoles familiales garantissant les prix payés aux agriculteurs et couvrant 15 cultures a été étendu à 29 cultures.
- Afin d'accroître la protection accordée à 421 000 petits exploitants agricoles contre les catastrophes naturelles, un mécanisme d'assurance des revenus en cas de sécheresse a été étendu aux inondations et aux pluies excessives.
- *Bolsa Família*, le programme de subventions en espèces le plus important du pays, a été étendu à 1,3 millions de familles supplémentaires.
- Certains travailleurs qui ont perdu leur emploi depuis décembre 2008, au nombre d'environ 104 000 selon les chiffres du gouvernement, pourront bénéficier des allocations d'assurance-chômage durant sept mois au lieu de cinq seulement.
- Le salaire minimum a été augmenté de 12 pour cent, au bénéfice des 35 millions de Brésiliens qui le perçoivent.

La détermination du Brésil de protéger ses citoyens les plus vulnérables contre les difficultés d'existence et contre la faim s'inscrit dans le cadre de l'engagement pris par les leaders ayant pris part au Sommet ibéro-américain des chefs d'État et de gouvernement à Montevideo en Uruguay en 2006 visant à libérer définitivement l'Amérique latine et les Caraïbes de la faim d'ici 2025.

Des ressources en espèces pour augmenter l'aide alimentaire en Éthiopie

L'Éthiopie semble connaître une crise alimentaire permanente. Même les années de pluie abondante, ce pays montagneux n'est pas en mesure de produire suffisamment pour se nourrir et doit demander une aide alimentaire. Une nouvelle approche s'efforce de surmonter cette dépendance.

Par le biais du Programme de protection sociale fondé sur les activités productives – le plus grand programme de ce genre en Afrique – le gouvernement injecte des fonds dans la fragile économie agraire. L'argent ou les aliments vont à quelque 8 millions d'Éthiopiens qui, durant six mois chaque année, bénéficient soit d'un emploi dans des travaux publics comme la construction de routes ou de ponts, soit d'allocations directes. Les familles agricoles vivent de ce qu'elles cultivent durant les six autres mois. Le principal objectif du programme est de permettre aux ménages qui souffrent

d'une insécurité alimentaire chronique de se procurer suffisamment d'actifs et de revenus pour «sortir» de l'insécurité alimentaire.

Le gouvernement encourage également les exploitants pauvres à vendre une plus grande partie de leurs récoltes. Il encourage les exportations, par exemple, de produits comme le bétail, les légumes secs, la cire d'abeille et le miel.

La nouvelle orientation du pays, amorcée en 2005, a été compromise par la flambée des prix des denrées alimentaires en 2007–2008 et la chute des investissements étrangers et des envois de fonds des travailleurs émigrés. Toutefois, selon une étude récente portant sur presque 1000 ménages prenant part au programme, la quasi-totalité des transferts sous forme de produits alimentaires aurait été consommée et la plupart des allocations en espèces, utilisées pour acheter des aliments. Les participants se trouvaient également moins

fréquemment obligés de vendre leurs actifs, en particulier leur bétail, pour acheter des aliments et risquaient donc moins de sombrer dans le dénuement total.

Le programme lui-même a connu certains problèmes liés à la faible valeur et aux décaissements fluctuants des allocations en espèces et des transferts alimentaires. Seul un petit nombre de ménages a réussi à se libérer définitivement de la faim et la création d'actifs est restée passablement faible. Toutefois, le gouvernement et les donateurs ont promis d'augmenter leur financement en faveur du programme, lequel sera étendu en direction également des activités de soutien à l'agriculture comme la vulgarisation et l'éducation.

Atteindre la sécurité alimentaire en temps de crise



www.fao.org

Pour tout complément d'information, veuillez contacter:

Sous-Division de la Journée mondiale de l'alimentation et des initiatives spéciales
Téléphones: +39 06 570 55361 / +39 06 570 52917
Télécopie: +39 06 570 53210 / +39 06 570 55249
Courriel: world-food-day@fao.org / telefood@fao.org

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italie