



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

TRENTE ET UNIÈME CONFÉRENCE RÉGIONALE DE LA FAO POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES

Panama (Panama), 26-30 avril 2010

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE: LE DROIT DE L'HOMME À L'ALIMENTATION

I. INTRODUCTION

1. La crise alimentaire à laquelle la région a été confrontée au cours de ces deux dernières années, causée dans un premier temps par le cycle de la hausse des prix des denrées alimentaires, puis par la crise économique mondiale, a réduit à néant les progrès accomplis depuis plus d'une dizaine d'années dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. On recense aujourd'hui 53 millions de personnes sous-alimentées, autant que pendant la période 1990-1992, alors que ce chiffre s'élevait à moins 45 millions au milieu des années 90.

2. Pour une région, comme l'Amérique latine et les Caraïbes, qui est excédentaire en produits alimentaires, la faim et la sous-alimentation, que la crise n'a fait qu'exacerber, tiennent avant tout au manque d'accès aux aliments pour les catégories sociales les plus vulnérables, notamment les enfants, les femmes et les populations autochtones qui vivent dans des zones rurales ou dans des zones urbaines marginalisées.

3. Pour faire face à cette crise, les gouvernements de la région ont adopté différentes mesures. Les priorités établies par ces politiques ont évolué avec la situation économique, une période de rationnement – allant dans certains cas jusqu'à une quasi-pénurie de produits alimentaires – ayant laissé place à un ralentissement économique, voire une véritable récession, à cause de la crise financière mondiale. Dans un premier temps, les actions des gouvernements avaient pour principal objectif de maîtriser l'inflation, de protéger les secteurs les plus vulnérables et d'augmenter la production alimentaire nationale. Dans un deuxième temps, elles ont visé en priorité le resserrement du crédit, le ralentissement économique et le chômage, en maintenant et en renforçant, selon les possibilités, les programmes de protection sociale.

4. Au-delà des divers efforts déployés, des capacités budgétaires et des autres conditions propres à chaque pays et qui ont une incidence directe sur les progrès et les difficultés qu'ils connaissent, l'actuelle période de crise a remis l'agriculture et l'alimentation sur le devant de la scène politique, aussi bien au niveau national que dans les forums régionaux et sous-régionaux. Dans cette perspective, quatre domaines d'action semblent émerger comme des éléments

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

essentiels: a) la relance du marché national de denrées alimentaires de base, b) l'amélioration des conditions de travail dans le milieu rural, c) la gestion des risques (volatilité des prix, risques climatiques et financiers, etc.) d) et le renforcement des systèmes de protection sociale dans les zones rurales.

5. Le présent document examine la crise alimentaire que la région a connue au cours de ces deux dernières années en mettant l'accent sur les nouvelles politiques publiques mises en place. Le chapitre II présente les différentes facettes de la crise et les défis qu'elle pose pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Le chapitre III analyse les principales mesures et stratégies que les gouvernements ont adoptées pour répondre aux deux phases de la crise. Enfin, le chapitre IV présente le programme d'action de la prochaine décennie, en soulignant tout particulièrement la contribution que la FAO sera appelée à apporter.

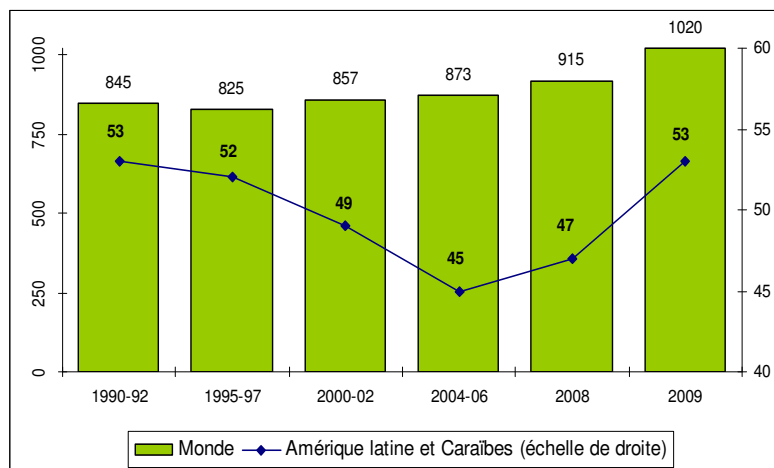
II. CRISE ET DÉFIS DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE DANS LA RÉGION

A. La crise alimentaire des deux dernières années a réduit à néant près de deux décennies de progrès

6. Les années 2008 et 2009 ont été marquées par une double crise, tout d'abord une hausse des prix des denrées alimentaires, puis une crise économique et financière mondiale ayant une incidence négative sur les revenus des ménages, l'accès aux aliments et autres produits de base, ce qui a, en définitive, augmenté le niveau de pauvreté et entraîné une aggravation de la faim.

7. Ceci signifie que près de deux décennies de progrès dans la lutte contre la faim dans la région, au cours desquelles les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont vu une réduction du nombre de personnes sous-alimentées de 53 à 45 millions, à l'inverse de la tendance mondiale à l'augmentation de la faim pendant la même période, ont été réduites à néant. Selon les projections, le nombre de personnes sous-alimentées en 2009 serait le même qu'en 1990-1992, lorsqu'environ 10 pour cent de la population de la région souffrait de la faim, comme l'indique la figure 1.

Figure 1. Évolution du nombre de personnes sous-alimentées dans le monde, 1990-1992 à 2009 (en millions de personnes)



Source: Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO-RLC), 2009.

8. Cette crise alimentaire n'a toutefois pas eu le même impact pour tous les pays, les plus touchés étant ceux qui ont vu se conjuguer un plus grand nombre de facteurs défavorables: une forte dépendance à l'égard des importations d'aliments et d'énergie, des taux élevés de pauvreté, une baisse de la demande à l'exportation et des flux de revenus (transferts de fonds, financement

et aide publique au développement) en baisse à cause de la crise. Certains pays de la région ont en outre été les victimes de catastrophes naturelles : une grave sécheresse qui a frappé plusieurs pays d'Amérique centrale et du Sud, des inondations qui ont eu lieu par la suite au Mexique et en Amérique centrale et qui furent particulièrement destructrices en El Salvador et les effroyables tremblements de terre en Haïti et au Chili.

B. L'accès à l'alimentation, le principal problème de sécurité alimentaire et nutritionnelle en Amérique latine et dans les Caraïbes

9. Si une disponibilité suffisante de denrées alimentaires suffisait à garantir un niveau adéquat d'alimentation et de nutrition, la situation dans la région aurait dû être optimale depuis longtemps, car la quantité de denrées alimentaires produites dans la région permet facilement d'alimenter toute sa population, comme l'indice de disponibilité énergétique alimentaire le montre dans le tableau 1. Malheureusement, le problème principal des personnes affamées et sous-alimentées de la région n'est pas l'absence de denrées alimentaires, mais des revenus insuffisants pour avoir accès à l'alimentation. L'accès aux aliments, et non leur disponibilité, est le talon d'Achille de la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Amérique latine et dans les Caraïbes.

Tableau 1 : Disponibilité énergétique alimentaire en Amérique latine et dans les Caraïbes

Région /sous-région	Indice de disponibilité énergétique alimentaire (kcal par personne et par jour/besoins énergétiques de base)		
	1990-1992	2003-2005	Variation (%)
Amérique latine et Caraïbes	1,5	1,6	5,5
Mexique et Amérique centrale	1,6	1,6	3,6
Caraïbes	1,3	1,4	8,4
Amérique du Sud	1,5	1,6	6,0

Source: FAO-RLC, 2009

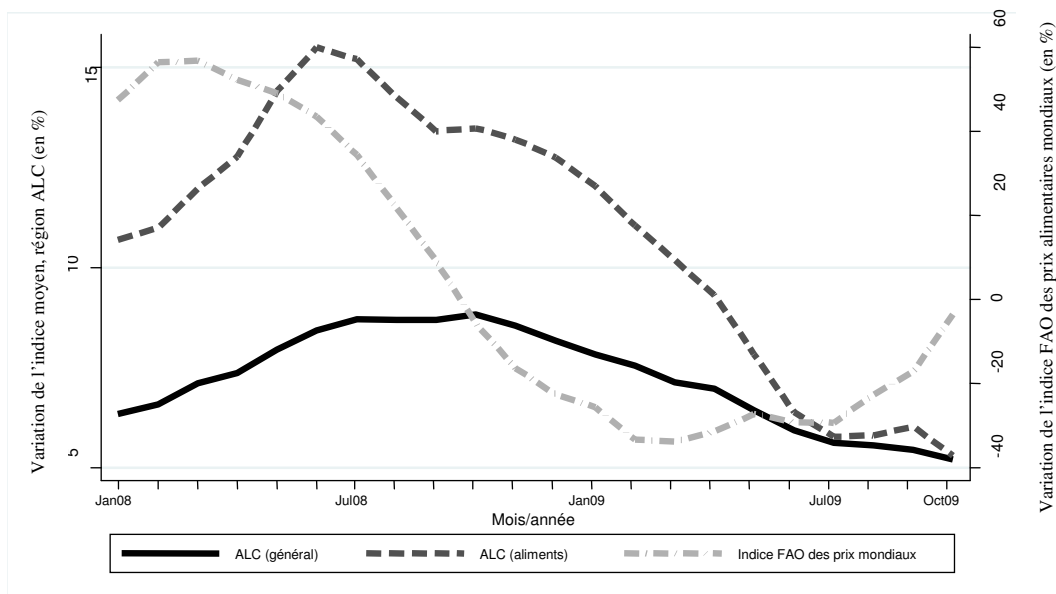
10. C'est pour cette raison que les cycles qui ont des répercussions négatives sur les revenus des ménages les plus vulnérables ont également une incidence négative sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Tel a été effectivement le cas dans la région ces dernières années avec, dans un premier temps, une hausse des prix des denrées alimentaires et, dans un deuxième temps, la récession économique, qui ont toutes deux entraîné une baisse des revenus des ménages qui étaient déjà extrêmement vulnérables.

11. S'agissant du premier point, l'inflation des prix des aliments, il faut noter que le prix des aliments a fortement augmenté dans la région pendant la première moitié de 2008, bien au-dessus de l'indice général des prix de chaque pays, pour ensuite diminuer progressivement pendant le reste de l'année et pendant une bonne partie de l'année 2009, comme le montre la figure 2. Cette baisse n'a toutefois pas conduit à un retour des prix au niveau où ils étaient avant le cycle à la hausse. En fait, le prix des denrées alimentaires à la fin 2009 est toujours plus élevé de 10 à 20 pour cent selon les pays, par rapport aux prix il y a deux ans.

12. Malheureusement, un nouveau cycle à la hausse semble se profiler à l'horizon proche, comme le montre de nouveau la figure 2: l'indice FAO des prix des produits alimentaires – indice qui s'est révélé fort utile pour prédire le prix des produits alimentaires en Amérique latine et dans les Caraïbes – a repris sa tendance à la hausse en février 2009, avec une hausse plus marquée en juillet 2009.

13. Pour sa part, la crise économique a entraîné une baisse prononcée des activités de production et donc de l'emploi. D'après les projections de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et de l'Organisation internationale du Travail (OIT), le PIB régional se serait contracté de 1,5 et 1,9 pour cent et le taux de chômage serait d'environ 8,5 pour cent de la population active. Il faut ajouter à cela une baisse des transferts de fonds vers l'Amérique latine et les Caraïbes d'environ 11 pour cent par rapport à 2008.

Figure 2: Variation annuelle des prix internationaux des produits alimentaires (FAO), de l'indice général moyen des prix à la consommation et de l'indice moyen des prix des produits alimentaires à la consommation pour l'Amérique latine et les Caraïbes



Source: Information officielle de 14 pays: Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Equateur, El Salvador, Guatemala, Mexique, Pérou, République dominicaine, Uruguay et République bolivarienne du Venezuela.

14. En Haïti par exemple, la consommation de céréales (riz, maïs et haricots) dépend à plus de 50 pour cent des importations et entre 15 et 25 pour cent de l'aide alimentaire, ce qui rend le pays très vulnérable aux variations des prix des denrées alimentaires. Une production intérieure faible, l'inflation et le chômage constituent un risque accru pour la population et la rendent encore plus vulnérable. Le tremblement de terre de janvier 2010 a révélé de manière spectaculaire cette forte vulnérabilité alimentaire.

15. Cet ensemble de facteurs – inflation, chômage et baisse des transferts de fonds – a fait baisser les revenus des segments les plus pauvres de la population et a rendu encore plus difficile son accès à une alimentation adéquate. Les populations autochtones et d'origine africaine sont parmi les plus vulnérables et parmi les plus marginalisées de la région.

C. Les principaux défis pour la région

16. La situation actuelle est caractérisée par une forte volatilité des prix des matières premières, en particulier des produits alimentaires, ce qui rend les ménages encore plus vulnérables à l'insécurité alimentaire.

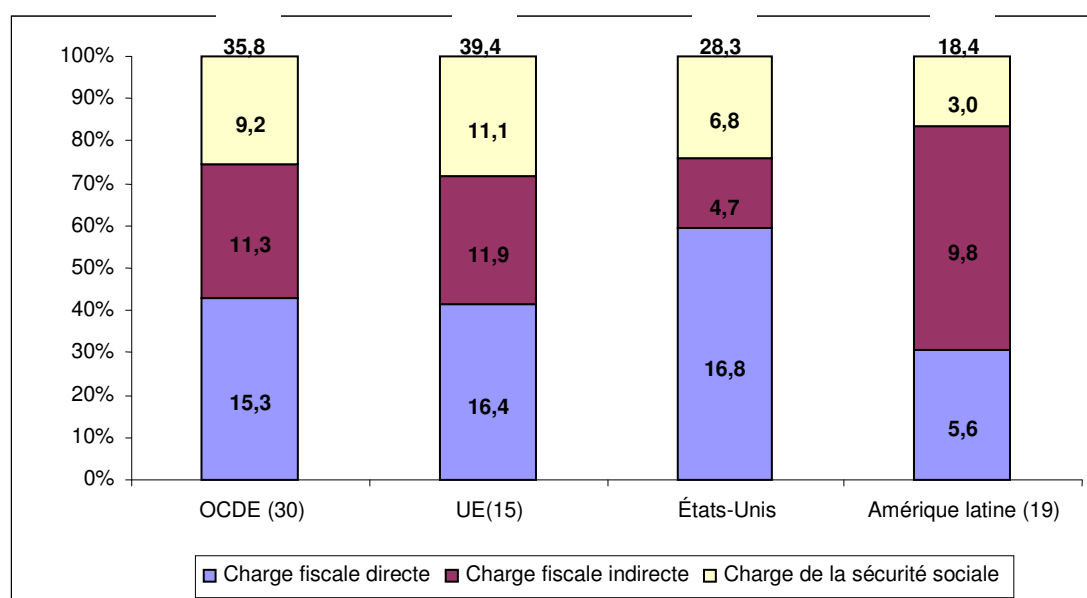
17. D'un point de vue socioéconomique, bien qu'il y ait des signes de relance à l'échelle mondiale, celle-ci sera lente et progressive et la crise aura un impact durable dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, en particulier pour la partie de la population qui a été la plus touchée. La CEPALC estime qu'en 2009 le nombre de personnes vivant dans la pauvreté dans la région a augmenté d'environ 1,1 pour cent pour atteindre 9 millions de personnes, dont un peu plus de la moitié vit dans des conditions de pauvreté extrême, touchant ainsi presque un quart de la population qui était sortie de la pauvreté entre 2002 et 2008.¹

18. Malheureusement, les indicateurs sociaux prennent beaucoup plus de temps que les indicateurs économiques à se relever, comme la crise des années 80 nous l'a montré. À l'époque, les principaux indicateurs économiques avaient mis 12 ans à se rétablir, tandis que les indicateurs sociaux ont mis 24 ans à retourner aux niveaux d'avant la crise.

19. Si les taux élevés de chômage persistent et s'il existe toujours un risque latent d'un nouveau cycle inflationniste, l'accès à l'alimentation pourrait se détériorer, ce qui aurait des effets irréversibles pour des millions d'enfants qui souffrent de malnutrition aiguë ou chronique ou risquent d'en souffrir. La crise économique semble donc être la principale menace pour les revenus des ménages et fait craindre que la sécurité alimentaire continue de se détériorer.

20. Tout comme les ménages, les gouvernements traversent une période difficile à cause de la crise qui limite leur capacité d'action du fait de la baisse de la production, des flux commerciaux et, en définitive, des recettes publiques. Il faut noter que la charge fiscale dans la région ne correspond qu'à 18 pour cent du PIB, une charge nettement moins importante que celle des pays développés, comme le montre la figure 3, et environ 53 pour cent de cette charge provient d'impôts indirects, signe d'une fiscalité fortement dégressive. Paradoxalement, les pays les plus vulnérables qui doivent répondre aux demandes sociales plus fortes sont précisément ceux qui ont la moindre charge fiscale et qui disposent par conséquent de moins de ressources pour répondre aux dépenses sociales.

Figure 3: Charge fiscale dans différentes régions du monde



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 2006.

¹ Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 2009. *Panorama social de l'Amérique latine*. Santiago.

21. Enfin, les changements climatiques et leur incidence sur la production alimentaire sont l'un des problèmes les plus importants pour la région et pour le monde. Il faut noter, comme l'a indiqué la FAO, que la variabilité naturelle des précipitations, de la température et d'autres conditions climatiques est le principal facteur permettant d'expliquer la variabilité de la production agricole, qui est, à son tour, l'une des principales causes de l'insécurité alimentaire.

III. LES POLITIQUES PUBLIQUES MISES EN OEUVRE DANS LA RÉGION POUR FAIRE FACE À LA CRISE

22. Même si l'on peut à juste titre parler d'une seule crise dans la région ces deux dernières années, il faut néanmoins différencier deux périodes en prenant en compte aussi bien les facteurs déterminants de la crise que les politiques adoptées par les pays pour y faire face. Il faut distinguer une première phase caractérisée par une rapide hausse des prix des denrées alimentaires et une deuxième marquée par une baisse de l'activité économique, voire, dans de nombreux cas, une véritable récession, comme indiqué dans la figure 4.

A. Première phase: les mesures prises pour lutter contre la hausse des prix des denrées alimentaires

23. Pendant la première phase de la crise caractérisée par une hausse des prix internationaux des produits de base, les politiques publiques dans la plupart des pays de la région ont logiquement cherché avant tout à maîtriser l'inflation, ou plus précisément à limiter la hausse des prix des denrées alimentaires sur les marchés intérieurs en adoptant des mesures telles que l'élimination ou la réduction des droits de douane sur les importations alimentaires, de la taxe sur la valeur ajoutée ou de toute autre taxe relative à la consommation alimentaire.

24. Par ailleurs, d'autres instruments ont été utilisés pendant cette phase afin de stabiliser les prix des produits alimentaires de consommation courante. Il faut mentionner dans un premier temps l'achat de denrées alimentaires par le gouvernement, le contrôle indirect des prix grâce à la constitution et à la mise à la disposition du public de réserves et le lancement de négociations entre le secteur public et le secteur privé, notamment avec les chaînes agroalimentaires. L'ensemble de ces mesures avait pour objectif de maintenir temporairement le niveau des prix de certains produits alimentaires clefs. Dans un deuxième temps, les gouvernements ont cherché à stimuler la production d'aliments de base en prenant des mesures telles que la distribution de semences et d'intrants agricoles, la réduction des tarifs d'importation et une exonération de l'impôt sur les intrants et les machines agricoles.

25. Cet ensemble de mesures économiques a été complété dans la plupart des pays par des programmes sociaux, tels que des transferts de trésorerie aux ménages, plus précisément sous la forme d'aide alimentaire comme les programmes d'alimentation scolaire et les programmes de soins maternels et infantiles.

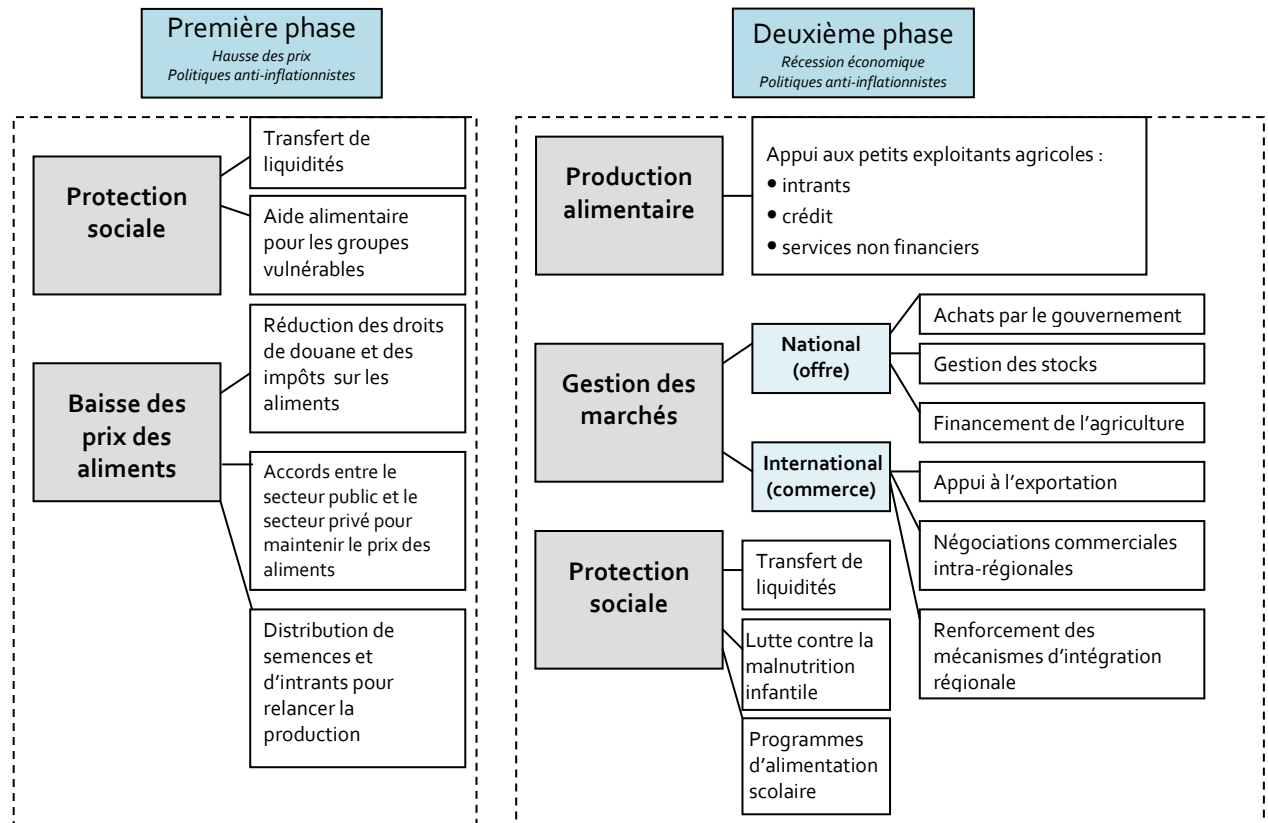
B. Deuxième phase: la crise économique et financière mondiale

26. Lors de la deuxième phase, celle de la récession économique, les politiques avaient pour principal objectif d'atténuer les effets sociaux les plus graves de la crise, principalement le chômage, et cherchaient avant tout à freiner la récession et à relancer le secteur productif grâce à tout un ensemble de politiques macroéconomiques anticycliques, tout en continuant de renforcer les systèmes de protection sociale déjà mis en place.

27. Du point de vue de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, il faut plus précisément souligner deux domaines d'intervention : l'offre de produits alimentaires au niveau national et le fonctionnement des marchés. S'agissant du premier domaine d'intervention, la relance de la production nationale d'aliments de base qui dépend dans de nombreux pays de la production vivrière de petits exploitants, les politiques publiques ont dû faire face à d'importantes limitations, certaines structurelles, telles que la faiblesse des institutions publiques agricoles et d'autres plus

cycliques, comme l'important resserrement du crédit à la fin 2008 qui a touché l'ensemble du secteur agricole.

Figure 4: Mesures prises par les pays de la région pour faire face à la crise alimentaire en deux phases



28. La plupart des gouvernements de la région ont ainsi choisi d'adopter des mesures visant à appuyer le secteur productif, en faisant appel à des subventions importantes, notamment grâce à la fourniture d'intrants, au crédit, à l'annulation de la dette et à des services non financiers, entre autres.

29. Malheureusement, en dépit de ces efforts, ils n'ont pas obtenu les résultats qu'ils espéraient, en particulier pour ce qui est des céréales et ce à cause de deux facteurs principaux: les catastrophes naturelles d'une part (la sécheresse et les inondations mentionnées ci-dessus dans certaines régions du Mexique et de l'Amérique centrale); et, les contraintes institutionnelles liées à la structure oligopolistique des marchés agro-alimentaires d'autre part, ce qui a empêché les marchés locaux de refléter correctement les prix internationaux. Il faut ajouter à cela la faiblesse déjà mentionnée du secteur public dans le domaine agricole, lorsqu'il s'agit d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques.

30. S'agissant des politiques visant à gérer les marchés agro-alimentaires, une nouvelle tendance se dessine dans plusieurs pays où le secteur public peut de plus en plus influencer les processus qui affectent l'offre et la formation des prix, notamment en achetant directement des aliments, sur le marché interne ou externe, lorsque cela s'est avéré nécessaire; en constituant des stocks stratégiques de céréales comme instrument de régulation des prix au niveau du marché national; en distribuant des fonds publics pour l'agriculture; en diversifiant les sources d'approvisionnement pour les aliments importés; et, enfin, en concluant de nouveaux accords commerciaux intra-régionaux qui utilisent les monnaies nationales comme monnaie d'échange.

31. S'agissant de la protection sociale, les programmes existants ont continué d'être élargis dans la plupart des cas, sans aucune innovation par rapport à la phase précédente. Il est important de noter que, pendant cette période, l'idée de coordonner la protection sociale avec l'économie locale, qui passe par des transferts de liquidités pour revitaliser les marchés alimentaires locaux et par l'intégration de petites exploitations agricoles familiales en tant que producteurs d'aliments de base qui seront utilisés dans les programmes d'alimentation scolaire, a gagné du terrain.

IV. AGENDA À VENIR ET CONTRIBUTIONS DE LA FAO

32. Avec la crise alimentaire, les pays de la Région ont été conduits à remettre à l'ordre du jour de leurs agendas, avec un caractère d'urgence, la question de la souveraineté alimentaire et nutritionnelle et la sécurité en cette matière, et par conséquent, celle de la revalorisation du rôle de l'agriculture et de l'importance de l'universalisation des systèmes de protection sociale. De même, la crise de confiance touchant le fonctionnement des marchés agroalimentaires a ouvert de nouvelles voies pour la gestion de politiques publiques qui puissent faire face aux tensions croissantes entre intérêts privés et intérêts publics.

33. Le repositionnement de la sécurité alimentaire et nutritionnelle renforce trois grandes tendances qui se profilaient déjà depuis quelques années dans la Région en matière de politiques publiques: a) une plus grande priorité accordée à la production d'aliments de base, cherchant à réduire la dépendance vis-à-vis des importations; b) un pari en faveur du commerce et de la coopération interrégionaux, fondés sur des complémentarités, plus que sur des avantages comparatifs entre les pays; c) le renforcement de la législation et des institutions qui puissent garantir la mise en pratique du droit de l'homme à l'alimentation.

34. Ce repositionnement devrait se manifester dans un agenda de politiques se concrétisant en Programmes nationaux et territoriaux de sécurité alimentaire et nutritionnelle qui tiennent compte de quatre grands champs d'action: a) la stimulation du marché interne d'aliments de base; (b) l'amélioration des conditions de travail à la campagne; c) la gestion des risques (volatilité des prix, risques climatiques et financiers); d) l'augmentation de la couverture des systèmes de protection sociale et de l'éducation en matière de nutrition dans les zones rurales.

A. Initiative l'Amérique Latine et les Caraïbes libérées de la Faim (ALCSH) et Programmes Nationaux et territoriaux de Sécurité alimentaire et nutritionnelle

35. L'Initiative ALCSH, qui reflète les efforts supranationaux pour garantir la sécurité alimentaire dans la Région, a reçu l'appui politique du XVI Sommet Ibéro-américain, qui s'est tenu à Montevideo (novembre 2006) et après, celui du Sommet de l'Amérique Latine et des Caraïbes pour l'Intégration et le Développement, qui s'est tenu au Salvador, à Bahia (décembre, 2008), où les Chefs d'états et de gouvernement de la Région ont intégré, pour la première fois, la sécurité alimentaire et nutritionnelle comme question prioritaire dans leur agenda commun.² L'Initiative ALCSH a aussi été reconnue par le Sommet mondial de la Sécurité Alimentaire (novembre, 2009) pour l'apport d'un cadre d'action grâce auquel une coordination entre l'appui à l'agriculture et la sécurité alimentaire puisse être assurée.³

² Déclaration de Salvador, Bahia, 2008.

³ Déclaration du Sommet Mondial de la Sécurité Alimentaire, Rome, Italie, 2009
<http://ftp.fao.org/docrep/fao/Meeting/018/k6050s.pdf>

Encadré 2: Une Région qui s'engage en faveur de la sécurité alimentaire

Au Sommet de l'Amérique Latine et des Caraïbes pour l'Intégration et le Développement (Salvador, Bahia, décembre 2008), les Chefs d'état et de gouvernement de la Région ont décidé d'adopter "pour montrer leur ferme volonté d'avancer rapidement dans la coopération concernant diverses questions de l'agenda commun", un ensemble de mesures pour promouvoir la sécurité alimentaire et nutritionnelle, notamment les suivantes:

- Promouvoir les actions destinées à garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle, moyennant des politiques publiques qui cherchent à encourager le développement rural, la production durable d'aliments, leur innocuité, leur distribution et leur commercialisation.
- Promouvoir la coordination régionale d'initiatives concernant la sécurité alimentaire et nutritionnelle et le partage de technologies, par le biais des instances subrégionales existantes.
- Introduire la perspective des droits de l'homme dans l'élaboration et la révision des stratégies nationales visant à garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle, en encourageant une plus vaste participation sociale, notamment des secteurs les plus vulnérables.
- Renforcer les processus d'intégration dans le domaine de l'alimentation et conjuguer les efforts pour soutenir l'Initiative l'Amérique Latine et les Caraïbes libérées de la Faim 2025.

Source: Déclaration de Salvador, Bahia, 2008.

36. Au sein du Parlement latino-américain, a été constitué le Front parlementaire contre la faim (Panama, septembre 2009)⁴ dans le but d'encourager des cadres légaux en matière de sécurité alimentaire et de favoriser la mise en place de stratégies nationales de lutte contre la faim. Cette initiative a ensuite été soutenue par le Parlement Centraméricain (PARLACEN)⁵, les Commissions de santé, d'agriculture et des droits de l'homme du Parlement latino-américain, et le Forum Inter Parlementaire des Amériques (FIPA). L'Union des Nations Sud-américaines (UNASUR) a aussi intégré à son Plan d'action la lutte contre la faim et la malnutrition en tant qu'axe prioritaire.

Encadré 3: Front Parlementaire contre la Faim

Le Front Parlementaire contre la Faim (FPH) est un effort de la part des législateurs de toute la Région pour placer la lutte contre la faim au plus haut niveau de priorité dans l'agenda politique et législatif. Les objectifs du FPH sont de renforcer les cadres légaux en matière de sécurité alimentaire, de promouvoir l'assignation de budgets pour mettre en place des systèmes nationaux de sécurité alimentaire, de favoriser la création de stratégies nationales pour la Sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) et de développer des réseaux nationaux et internationaux pour une plus grande sensibilisation au problème de la faim et au besoin urgent de l'éradiquer.

37. L'important soutien politique que lui apportent les pays donne à cette Initiative la légitimité nécessaire pour s'ériger en grande plate-forme politique, où les pays assument des engagements de plus en plus fermes pour faire progresser la législation du droit de l'homme à l'alimentation, et pour renforcer l'adoption de mesures politiques et l'assignation de ressources visant à l'éradication de la faim. Cette plate-forme a aussi la vocation de favoriser les échanges et la coopération horizontale en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

⁴ Conférence Interparlementaire pour le Droit à la Sécurité Alimentaire. Panama, septembre 2009.

⁵ Assemblée Plénière du Parlement Centraméricain, décembre 2009.

38. La FAO a apporté un soutien technique au travail de secrétariat du groupe de travail de l'Initiative ALCSH, composé de représentants de 10 pays. À ce sujet, au cours des deux prochaines années, la FAO a prévu comme priorités de:

- a) Faciliter le développement d'alliances et d'agendas de travail commun entre l'Initiative ALCSH et les instances subrégionales d'intégration (SICA; MERCOSUR; CARICOM; CAN). Ces agendas communs et la participation à divers mécanismes de dialogue subrégional qui ont été mis sur pied, comme l'Union de Nations Sud-américaines (UNASUR), la Réunion Spécialisée sur l'Agriculture Familiale (REAF) et d'autres, feraient en sorte que l'objectif de l'éradication de la faim dans la région soit partagé et pris en compte par les politiques et les mécanismes d'intégration économique subrégionale.
- b) Promouvoir la constitution d'Alliances Nationales contre la Faim, où tous les secteurs de la société soient convoqués à participer à l'objectif de l'éradiquer.
- c) Contribuer à améliorer les procédés de mesure et la qualité de l'information, pour que soit évalué avec plus de précision l'état de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans la région et dans chaque pays en particulier. Dans ce sens, une contribution serait apportée à la constitution d'Observatoires Nationaux de Sécurité alimentaire et nutritionnelle.
- d) Promouvoir l'amélioration de la qualité et de l'innocuité des aliments ainsi que l'éducation en matière d'alimentation. Outre le soutien apporté au règlement sanitaire et phytosanitaire et au Codex Alimentarius, l'assistance technique aux systèmes de contrôle d'aliments et le renforcement des politiques pour l'innocuité des aliments seront encore développés. Un soutien prioritaire tout particulier sera apporté aux campagnes de communication sur l'innocuité des aliments.

39. La FAO a apporté une assistance technique, depuis 1996, à des pays qui se sont montrés disposés à mettre en place des Programmes Spéciaux pour la Sécurité Alimentaires (PESA). Avec des fonds du programme de coopération technique de la FAO à Haïti depuis 1997; avec des fonds de la Coopération Espagnole – AECID – en Amérique centrale (Guatemala, Honduras, Nicaragua, Salvador), dans la région des Andes (Équateur, Pérou) et Paraguay; avec des fonds de l'Italie dans le cadre d'un programme régional de soutien aux pays du CARI COM/CARIFORUM aux Caraïbes et avec le financement direct des gouvernements, à partir de 2000 au Mexique, en République Dominicaine, au Venezuela, en Colombie et au Brésil. Avec le temps, ces programmes ont acquis une certaine reconnaissance aussi bien au niveau local qu'aux niveaux national et international.

40. Au cours des deux prochaines années, la FAO continuera à appuyer la conception et mise sur pied de Programmes Régionaux, Nationaux et Territoriaux de Sécurité alimentaire et nutritionnelle qui rétro-alimentent des processus de formulation, mise en place et suivi de politiques publiques en cette matière.

B. Stimulation du marché intérieur d'aliments de base

41. Disponibilité accrue d'aliments de base et plus grand accès à ceux-ci de la part des secteurs aux revenus les plus modestes, sont des visées politiques largement acceptées qui obligent à donner une nouvelle orientation aux politiques sectorielles. Cette nouvelle orientation consisterait à passer de la vision dominante de ces dernières années qui a donné priorité au profit tiré d'avantages comparatifs pour la promotion des exportations, à un modèle de perspective à long terme qui tire le meilleur profit du potentiel de production et de revenus existant au niveau du marché intérieur. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il faille chercher à être autosuffisant en ce qui concerne l'approvisionnement en aliments, mais il s'agit de remplacer les importations d'aliments de base pour répondre à des objectifs de souveraineté et de sécurité alimentaire.

42. Deux domaines de la politique ont une influence très décisive sur cette stimulation du marché intérieur des aliments: l'incitation des petits agriculteurs à la production et le développement de marchés agroalimentaires plus compétitifs, plus performants et plus équitables.

Incitation des petits agriculteurs à la production

43. Selon un avis très largement partagé, l'occasion est venue pour un secteur jusqu'à présent uniquement considéré comme une partie du problème de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire, de pouvoir aussi jouer un rôle dans la solution de ce problème⁶. Pour ce faire, la petite agriculture dispose de capacités de production non utilisées, d'un grand marché intérieur qui demande des aliments de consommation populaire⁷ et d'un grand potentiel d'approvisionnement des marchés locaux et régionaux.

44. La FAO a apporté un soutien technique à divers programmes publics au moyen desquels elle a cherché à encourager la production d'aliments et la sécurité alimentaire et nutritionnelle au sens large, des programmes où le secteur des petits agriculteurs a joué le premier rôle. Forte de ces expériences, la FAO se doit de donner priorité dans les prochaines années aux objectifs suivants:

- a) Contribuer à une valorisation accrue de la petite agriculture dans la production d'aliments de base, à la réduction de l'insécurité alimentaire dans les zones rurales, et au contrôle de l'inflation alimentaire, afin de mettre sur pied une politique publique intégrale tournée vers la petite production.
- b) Faciliter la coopération Sud-Sud en matière de diffusion de technologies disponibles pour l'augmentation de la productivité des petits producteurs, de recherche et développement agricole, irrigation, utilisation des ressources naturelles, création d'associations et assistance dans la promotion des changements institutionnels dans les systèmes d'éducation et de formation de techniciens.
- c) Promouvoir des systèmes nationaux et subrégionaux pour la production et la commercialisation de semences d'aliments de base (grains, céréales, racines et tubercules) qui se sont révélés une des principales contraintes pour l'augmentation de la production d'aliments à court terme. La FAO commence à mettre en place, avec le soutien de l'Agence Espagnole de Coopération Internationale au Développement (AECID) des projets d'assistance technique à la production et à la commercialisation de semences dans les pays des Andes et en Amérique centrale.
- d) Développer l'incitation et l'assistance à la mise en œuvre de politiques encourageant la production et la consommation de produits traditionnels et, en général, de produits qui ne se vendent pas sur les marchés internationaux et qui contribuent donc à renforcer la sécurité et la souveraineté alimentaire, en facilitant l'accès aux aliments pour les plus défavorisés.

Marchés agroalimentaires plus compétitifs, plus performants et plus équitables

45. On observe dans la Région une importance croissante des agro-commerces dans l'ensemble de l'activité agricole. (Pour plus de précisions, voir le document LARC/10/INF/B sur l'agriculture Familiale).

46. Dans ce domaine des politiques d'action, la FAO devrait accorder une plus grande priorité dans les années à venir, aux questions suivantes:

- a) Développement des systèmes publics d'information sur les marchés, afin de réduire les asymétries d'information qui sont à l'origine de la segmentation des marchés.

⁶ La petite agriculture en ALC concentre en moyenne plus de 70% du nombre total des exploitations agricoles, son apport est de 40% ou plus de la valeur brute de la production agricole et elle emploie approximativement deux agriculteurs sur trois. Ces producteurs, qui représentent les taux de pauvreté les plus élevés, sont ceux qui produisent la plus grande partie des aliments de consommation populaire, qui représentent 80% de la consommation d'énergie et de protéines des foyers aux revenus les plus modestes (FAO-BID, 2007).

⁷ La généralisation de programmes de transferts de revenus et autres programmes sociaux, ainsi que d'aides au développement de la production et de crédit public, ont stimulé la demande d'aliments de la part de la population dont les revenus sont les plus bas.

- b) Meilleure connaissance des changements récents qu'ont connus les structures et les dynamiques des marchés agroalimentaires intérieurs, pour mieux soutenir les propositions de politiques publiques.
- c) Alliances ou accords publics-privés pour la promotion de chaînes de valeur qui incluent les petits agriculteurs, ainsi que plus de facilité pour les négociations sur les marges commerciales ou les accords sur les prix entre producteurs d'aliments et transformateurs-élaborateurs.
- d) Initiatives des pays pour la formation de réserves de grains, qu'elles soient nationales ou territoriales, publiques ou privées, dont l'écoulement programmé sur le marché peut avoir une influence positive sur la formation des prix, comme le prouvent des expériences menées au Brésil, en Colombie et au Nicaragua.
- e) Développement de la possibilité que soient effectués des achats publics aux petits agriculteurs, une façon très efficace d'obtenir des prix plus élevés pour le producteur, de stimuler la productivité et d'encourager les économies locales.

C. Amélioration des conditions de travail dans l'agriculture

47. L'emploi salarié constitue une importante source de revenus pour la population rurale en Amérique latine et aux Caraïbes, et plus encore dans le cas des ménages ruraux pauvres. Selon des analyses réalisées par le Bureau Régional de la FAO, à partir d'informations tirées d'enquêtes auprès des ménages effectuées ces dernières années dans la majorité des pays de la Région, ce type de revenus représente entre 20% (Pérou) et 61% (Salvador) du total des revenus des ménages ruraux pauvres, et dans la majorité des pays, il atteint des proportions égales ou supérieures à 40% de leurs revenus. Toutefois, les revenus du travail des pauvres ont diminué comme le montre la CEPAL dans son Panorama Social (2009), et cela touche durement les plus pauvres qui dépendent de l'emploi agricole.

48. S'il est largement admis que l'emploi dans la production est une possibilité de surmonter la pauvreté dans les zones rurales, bien souvent il n'en est rien dans la Région, car la plupart des emplois auxquels accèdent les personnes issues de familles rurales pauvres sont de mauvaise qualité. C'est particulièrement vrai dans le cas du travail temporaire et de populations migrantes qui se déplacent dans des conditions très peu régulières.

49. Ensemble, la FAO, l'OIT et la CEPAL ont proposé d'apporter leur contribution pour faire figurer dans l'agenda des politiques publiques de la Région, le fonctionnement du marché du travail (agricole et non agricole) dans les zones rurales en vue d'encourager les dialogues politiques nationaux entre les acteurs impliqués (gouvernements, employeurs et travailleurs).

D. Commerce agroalimentaire international et régional

50. Dans un contexte de manque de progrès dans la Ronde de Doha, une augmentation des accords bilatéraux et interrégionaux de libre-commerce et un recul du commerce au niveau global et au niveau régional à cause de la crise économique de 2008-2009, il est impératif de poursuivre les efforts pour améliorer l'accès aux marchés, renforcer la coopération, prévenir les pressions protectionnistes et encourager les marchés intrarégionaux. Il convient donc d'analyser la politique commerciale en vigueur y les mesures prises à la suite des négociations, en particulier concernant la sécurité alimentaire de la population et les revenus des petits producteurs. De même, il faut s'assurer que les gouvernements disposent des informations pertinentes pour jouer un rôle efficace dans les négociations des règles commerciales internationales lors des forums sur ces questions.

51. Dans ce domaine, la FAO devrait donner priorité au suivi, à l'analyse et aux recommandations de politiques en matière de:

- a) Politique commerciale et questions liées aux négociations commerciales multilatérales et régionales ainsi que leurs répercussions sur les petits producteurs.
- b) Situation et perspectives des marchés internationaux de produits agricoles.

- c) Développement d'accords commerciaux, de stratégies et de plans d'action intra-régionaux en vue d'améliorer la sécurité alimentaire et les schémas commerciaux utilisant les monnaies nationales comme moyen d'échange, pour réduire la vulnérabilité liée au commerce international des aliments et des biens essentiels.

E. Développement d'instruments pour la gestion et le contrôle des risques

52. Dans un climat d'incertitude et de perte de confiance, un des principaux objectifs des politiques publiques doit être d'introduire des changements concernant l'exposition aux risques, la mitigation et la gestion de ceux-ci, aussi bien pour les entreprises, les producteurs et les ménages ruraux, que pour les institutions financières. C'est la raison pour laquelle l'État doit jouer un rôle actif dans la mise en place de mécanismes pour mitiger les risques à court terme, et pour les gérer à moyen terme, à des coûts privés et sociaux raisonnables. Pour élargir l'offre de financement à l'activité agricole et rurale, il faut donner priorité au développement de la couverture des instruments de gestion et de transfert des risques déjà existants. Ces instruments, comme les fonds de garanties publiques et les assurances agricoles, couvrent partiellement les risques courus par les institutions financières et les incitations.

53. La FAO envisage de contribuer au développement d'instruments pour la gestion des risques, en particulier de la petite agriculture. Priorité serait donnée aux risques liés à la volatilité des prix, les risques agro-climatiques et les risques financiers.

F. Extension des systèmes de protection sociale aux zones rurales

54. Les programmes de transfert de revenus jouent un rôle essentiel dans plusieurs pays de la Région, car ils permettent de réduire l'impact des fluctuations de revenus auxquels doivent faire face les ménages ruraux pauvres. Même dans des pays comme le Brésil, le Chili et le Mexique, les transferts de revenus et d'autres bénéfices sociaux constituent une part significative des revenus des ménages ruraux pauvres. Le principal avantage que présentent les programmes de transferts de revenus est d'augmenter le pouvoir d'achat des consommateurs aux revenus les plus modestes, ce qui a un effet multiplicateur sur les économies locales. Il est considéré fondamental d'accompagner les transferts de revenus de Programmes d'éducation alimentaire, pour mieux faire face aux problèmes de malnutrition des enfants (y compris l'obésité).

55. Les programmes scolaires d'alimentation ont prouvé leur utilité pour améliorer la nutrition des enfants et réduire le taux d'absentéisme scolaire, et ils sont encore plus efficaces s'ils sont combinés à des transferts de revenus aux familles. Ces Programmes pourraient avoir des effets économiques multiplicateurs si, dans le régime, on introduisait des aliments produits par les petits agriculteurs, en contribuant de la sorte à la stimulation des économies locales.

56. La FAO envisage de continuer à organiser des rencontres régionales annuelles entre les responsables exécutifs de programmes publics de transferts de revenus, en vue de favoriser le partage des expériences et de faciliter la coopération technique.