

Vers l'élimination de la faim

La crise actuelle n'a rien de nouveau. Il s'agit en fait de l'aggravation soudaine d'une crise structurelle qui, depuis des décennies, prive des centaines de millions d'êtres humains de l'accès à une alimentation suffisante pour mener une vie saine et active. La rapide augmentation, au cours des deux dernières années, du nombre des personnes qui souffrent de la faim, en raison d'abord de la crise alimentaire et énergétique et maintenant de la crise économique, met au jour la fragilité des systèmes alimentaires actuels. La situation actuelle fait ressortir le besoin urgent de s'attaquer aux

causes structurelles profondes de la faim. En plus des politiques de stabilisation macroéconomique destinées à réduire le plus possible l'impact immédiat du choc actuel, les gouvernements devraient stimuler et accroître leurs investissements dans l'agriculture (ainsi que dans les activités extra-agricoles), en élargissant leurs filets de sécurité et en améliorant la gouvernance. Bien que ce ne soit pas le sujet de la présente publication, il sera aussi important de créer des activités créatrices de revenus pour les pauvres des zones urbaines.



Importance de l'investissement dans l'agriculture et les biens publics

Le *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, publié par la Banque mondiale, montre clairement le fait que l'agriculture peut apporter une contribution importante au développement économique et à l'atténuation de la pauvreté dans les pays les moins développés³³. Quand bien même cette contribution diminue sensiblement dans les pays à revenu moyen, l'agriculture continue de jouer un rôle essentiel dans l'atténuation de la pauvreté, qui reste de façon disproportionnée rurale, en dépit de la baisse de la part relative de l'agriculture dans les économies nationales.

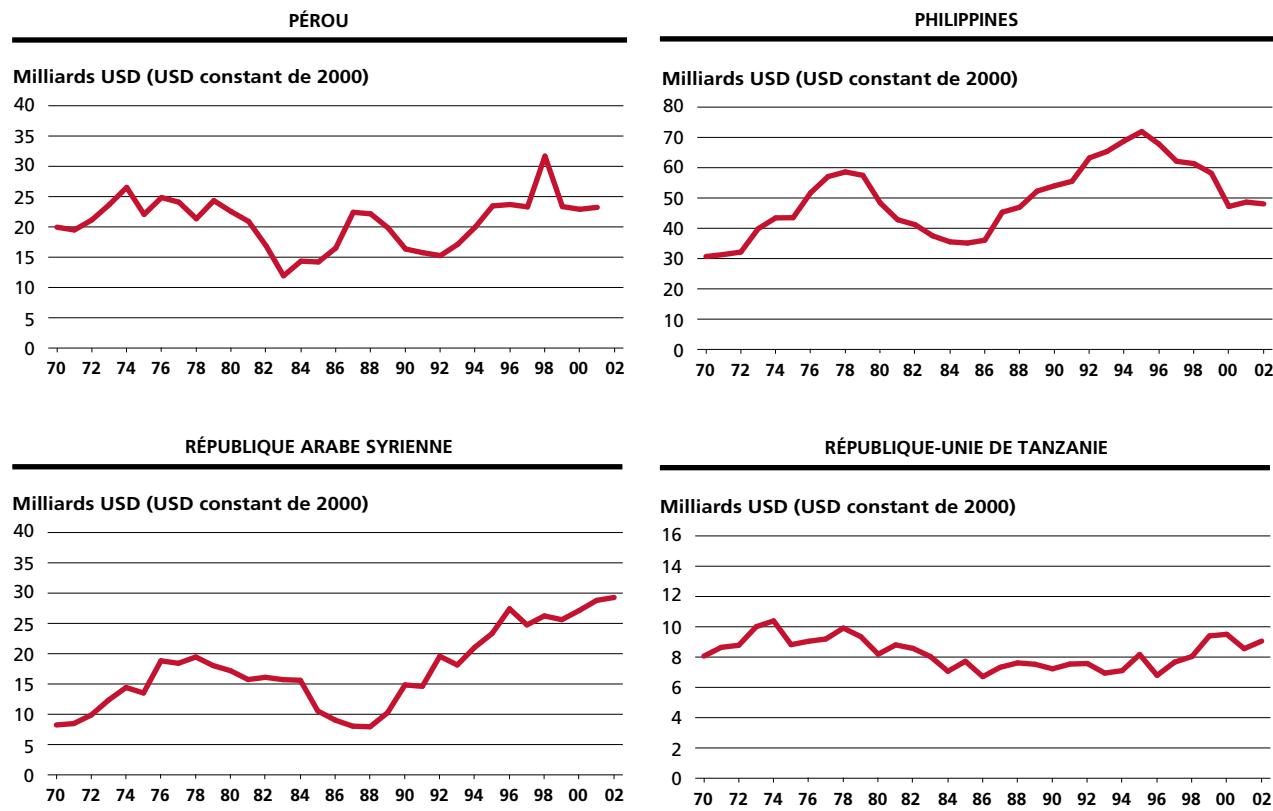
Pour bien jouer son rôle de moteur de la croissance et de l'atténuation de la pauvreté, cependant, l'agriculture a elle-même besoin de croître. Or la croissance agricole ne saurait s'accomplir et être durable en l'absence d'investissements dans l'agriculture. C'est malheureusement dans les pays où le rôle socioéconomique de l'agriculture est le plus important que l'investissement dans l'agriculture est en général très faible. En pourcentage du PIB agricole, l'investissement public dans l'agriculture est le plus bas dans les économies reposant sur l'agriculture (environ 4 pour cent) et le plus

élevé dans les pays en développement urbanisés (environ 15 pour cent)³⁴. Comme on l'a vu ci-dessus, les progrès dans la réduction de l'insécurité alimentaire ont été le plus rapides à l'époque où le niveau de l'APD allouée à l'agriculture était beaucoup plus élevé qu'il ne l'est aujourd'hui.

Le problème du sous-investissement dans l'agriculture s'aggrave en période de difficultés économiques telles que la crise économique mondiale actuelle, car lorsque les budgets privés et publics se resserrent, les dépenses d'investissement sont généralement plus touchées que les autres, y compris dans l'agriculture. L'incidence de la situation économique actuelle sur le capital fixe (machines, bétail, arbres, etc.) dans l'agriculture est encore incertaine, mais l'histoire nous enseigne que pendant les crises économiques et dans les années qui suivent le capital fixe se contracte par suite de la baisse de l'investissement. La figure 23 montre qu'après la crise de la dette de 1982 une réduction marquée du capital fixe agricole a eu lieu dans les pays en développement (des réductions analogues ont été observées dans les pays développés).

FIGURE 23

Les crises économiques sont nuisibles pour l'agriculture: évolution du capital agricole dans certains pays



Sources: Voir les notes à la page 58.

Il est donc important que durant les crises économiques qui suivent, l'investissement dans l'agriculture reçoive un soutien décisif des secteurs tant public que privé. Les investissements dans l'agriculture ne sauraient se concrétiser pleinement sans un environnement économique propre à promouvoir l'investissement privé, intérieur et extérieur, non seulement dans l'agriculture mais aussi dans tous les autres secteurs. Un tel environnement comporte le respect de la règle de droit, la bonne gouvernance et la stabilité macroéconomique.

L'investissement privé dans l'agriculture doit être soutenu par l'investissement public. Par exemple, en désenclavant une région fertile, une route publique accroît la rentabilité des investissements privés dans la région. Des études montrent que dans des pays aussi différents que la Chine,

l'Inde, l'Ouganda ou la République-Unie de Tanzanie, les investissements dans la recherche agricole et les routes rurales contribuent beaucoup à l'atténuation de la pauvreté rurale. Une étude menée en Amérique latine indique que si les dépenses publiques consacrées à des biens publics avaient pour effet d'augmenter le taux de croissance de l'agriculture et d'accélérer la réduction de la pauvreté, celles qui étaient destinées à des initiatives privées, par exemple la bonification du crédit ou la promotion de la production, qui ne profitent qu'à un petit groupe de gros exploitants, étaient moins bénéfiques. Le secteur public a par conséquent un rôle clé à jouer en promouvant l'investissement global dans l'agriculture nécessaire à la réalisation du plein potentiel socioéconomique de la croissance agricole³⁵.



Les filets de sécurité à court terme et à long terme

■ Les filets de sécurité en temps de crise

Pendant toute crise, les filets de sécurité et les programmes sociaux sont particulièrement importants pour ceux qui sont en état d'insécurité alimentaire. En pareille situation, toutefois, les dépenses de l'État se contractent souvent, les pays en développement peinant à financer des mesures anticycliques. Lors de la crise économique de la fin des années 80, par exemple, les dépenses de santé au Pérou ont chuté de 58 pour cent au total, tombant de 4,3 pour cent à 3 pour cent de la dépense publique globale³⁶. Même dans d'autres cas où la part de la santé dans les dépenses de l'État a augmenté, le recul du PIB ou de la part de la dépense publique dans celui-ci entraîne souvent, en temps de crise, une contraction en valeur réelle des dépenses de santé de l'État par habitant.

De plus, des exemples pris en Argentine, au Bangladesh, en Inde et en Indonésie montrent que les dépenses sociales de l'État sont généralement moins bien ciblées en période de récession économique, c'est-à-dire qu'elles profitent relativement moins aux pauvres qu'aux autres catégories de la population³⁷. Ainsi, même si les gouvernements réussissent à sauvegarder les dépenses sociales globales pendant une récession, rien ne garantit que le même niveau de dépenses sociales continuerait de parvenir aux pauvres. Il ressort de ces considérations qu'il importe de concevoir des dispositifs de protection sociale dont la couverture augmente automatiquement en période de récession. En outre, pour maintenir les coûts dans des limites raisonnables, il sera important de concevoir des dispositifs de protection sociale d'une manière telle que les pauvres soient les seuls à vouloir en bénéficier (c'est ce qu'on appelle l'«autociblage»). Par exemple, les programmes de garantie de l'emploi appliqués en Inde sont autociblés sur les pauvres car habituellement seuls les pauvres voudront travailler comme journaliers. En outre, si les salaires baissent sur le marché pendant une récession économique, alors que ceux du programme de garantie de l'emploi sont fixes, le nombre de ceux qui voudront y participer augmentera. Ensuite, lorsque la reprise économique s'installera et que les salaires du marché repartiront à la hausse, de nombreux participants quitteront automatiquement le programme sans qu'une intervention bureaucratique soit nécessaire³⁸.

■ Justification des filets de sécurité

Les filets de protection sociale ne sont pas une idée nouvelle, mais leur importance s'est accrue considérablement ces dernières années: leur mise en place figure souvent parmi les principales recommandations formulées en vue de l'atténuation des effets des crises financière, énergétique et alimentaire³⁹. La conception de ces mesures a évolué remarquablement depuis les années 90, subissant quatre changements théoriques fondamentaux⁴⁰:

- *Des opérations de secours à la gestion des risques.* Parfois, les risques et les chocs sont prévisibles. Ils peuvent alors être évités ou atténués par une préparation à l'avance, à condition de se doter de stratégies globales de gestion des risques au niveau national et à celui des ménages, au lieu d'intervenir après coup pour réparer les dégâts (voir encadré sur l'Éthiopie).
- *Des projets aux systèmes.* Un certain nombre de pays (par exemple, le Mozambique et le Malawi) rationalisent et coordonnent leurs divers filets de sécurité afin de créer des systèmes de protection au lieu de mettre en œuvre des projets dispersés⁴¹.
- *De l'aide à l'appropriation par les pays.* L'aide internationale devrait soutenir la capacité des gouvernements à passer progressivement à des systèmes de protection sociale leur appartenant et financés par eux, comme c'est le cas dans les pays à revenus moyen et élevé. L'institution de filets de sécurité nationaux est un élément clé du contrat social et de la responsabilité mutuelle entre l'État et les citoyens⁴².
- *De l'aumône à l'investissement.* Les filets de sécurité peuvent faire partie intégrante de stratégies globales de croissance, au lieu d'être un simple accessoire du processus de croissance. Ils permettent alors aux personnes d'améliorer leurs qualifications, leurs connaissances et leurs capacités de production, et encouragent la prise de risques⁴³.

■ Définition des filets de sécurité

S'il existe différentes définitions, et conceptions des filets de sécurité, il est admis qu'ils sont un élément de l'ensemble plus vaste des systèmes de protection sociale (figure 24, page 46). Ils comportent le plus souvent des transferts qui ne

Filets de sécurité en Éthiopie

Depuis de nombreuses années, l'Éthiopie semble être en situation de crise permanente. Chaque année, après des récoltes désastreuses, le gouvernement demandait une aide d'urgence à la communauté internationale. Cette approche ne permettait pas de résoudre les problèmes structurels d'insécurité alimentaire de l'Éthiopie. Il semblait nécessaire de recourir à une nouvelle stratégie, qui ne se contente pas d'envoyer des sacs d'aide alimentaire. L'aide annuelle a ainsi cédé la place à un appui pluriannuel programmé, dans le cadre du Programme de protection sociale fondé sur les activités productives. Des filets de sécurité contracycliques programmés, mis en place *avant* les crises, réduisent les besoins en aide d'urgence. Ils sont également essentiels à une gestion améliorée des risques¹.

Avec ce programme (le plus important filet de sécurité en Afrique), de l'argent en espèces ou de la nourriture sont distribués chaque année à 7 millions d'Éthiopiens pendant six mois, dans le cadre de travaux publics (construction de routes ou de ponts en milieu rural, par exemple) ou sous forme de paiements directs. Le reste de l'année, les familles vivent de leur propre revenu.

Une étude réalisée sur environ 1 000 foyers participant au Programme a montré que la presque totalité des transferts alimentaires était consommée et que l'argent servait essentiellement à acheter de la nourriture. Il est également apparu que les participants risquent moins de vendre leurs biens (en particulier le bétail) pour acheter de la nourriture et de sombrer ainsi dans la misère.

Le Programme comprend d'autres innovations. En 2006 par exemple, le Programme alimentaire mondial (PAM) en partenariat avec AXA Re, a lancé le premier contrat d'assurance à visée humanitaire. Une aide aux personnes vulnérables est déclenchée en cas de mauvaises conditions météorologiques (sécheresse par exemple)².

En 2007-08, la flambée des prix alimentaires, associée à une forte baisse des investissements étrangers et des envois de fonds, a menacé d'effacer les avancées permises par le programme au niveau national. Certains problèmes

tel que la faible valeur des décaissements en espèces ou alimentaires et leur caractère irrégulier doivent encore être traités. L'analyse préliminaire indique qu'il est plus avantageux pour les familles de recevoir à intervalles réguliers des transferts alimentaires ou en espèces programmés, plutôt que de bénéficier de décaissements irréguliers.

Les ménages dans le besoin sont alors moins susceptibles de vendre leurs biens et plus enclins à adopter des technologies davantage risquées mais plus rentables, et le secteur privé hésite moins à accorder des crédits, même à la consommation, car le risque de défaut est moindre.

Il convient également de donner la priorité à un meilleur ciblage des bénéficiaires et à leur passage au nouveau programme. Malgré une augmentation du nombre de bénéficiaires admissibles, le programme continue de toucher seulement certains des ménages exposés à l'insécurité alimentaire. Ce problème est particulièrement grave dans les zones pastorales (par exemple la région des Somalis dans l'est de l'Éthiopie) non encore couvertes par le programme. Parallèlement, il faudrait une meilleure coordination entre les réponses d'urgence et les autres mesures de développement³.

¹ H. Alderman et T. Haque. 2006. Countercyclical safety nets for the poor and vulnerable, *Food Policy* 31(4): 372-383; R. Holzmann et S. Jørgensen. 2000. *Social risk management: a new conceptual framework for social protection and beyond*. World Bank Social Protection Discussion Paper no 0006. Washington, Banque mondiale; T. Owens, J. Hoddinott et B. Kinsey. 2003. Ex-Ante actions and ex-post public responses to drought shocks: evidence and simulations from Zimbabwe. *World Development*, 31(7): 1239-1255; Département du développement international du Royaume-Uni. 2005. Social transfers and chronic poverty: emerging evidence and challenges ahead. Londres.

² U. Hess, W. Wiseman et T. Robertson, 2006. *Ethiopia: Integrated risk financing to protect livelihoods and foster development*. Rome, PAM.

³ R. Slater, S. Ashley, M. Tefera M. Buta et D. Esubalew. 2006. *Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP): study on policy, programme and institutional linkages*. Overseas Development Institute, IDL Group et Indak International. Londres et Addis-Abeba.

sont pas liés à une contribution financière antérieure des bénéficiaires. Ces transferts peuvent être des prestations en espèces ou en nature, soumises ou non à des conditions⁴⁴. En dehors des filets de sécurité, la protection sociale comprend aussi la politique du marché du travail et diverses assurances (par exemple, assurance vieillesse, assurance maladie), et certains éléments des politiques «sectorielles» axées sur des secteurs tels que l'éducation, la santé, la nutrition ou l'agriculture. Ces autres mesures de protection

sociale peuvent parfois se chevaucher avec les filets de sécurité: l'utilisation de l'assurance contre les intempéries, par exemple, relève à la fois des filets de sécurité et de l'assurance chômage⁴⁵. Les politiques sectorielles peuvent aussi se chevaucher avec les filets de sécurité dans la mesure où elles créent l'infrastructure (écoles, dispensaires) nécessaire au bon fonctionnement de ceux-ci. L'objet et la portée des politiques sectorielles ne se limitent toutefois pas à la protection sociale.

Le filet de sécurité du Brésil face à la crise économique

La crise économique a touché le Brésil dès le dernier trimestre 2008, lorsque, après des années de croissance, le PIB a chuté de 3,6 pour cent comparé au trimestre précédent. Grâce à une gestion prudente des excédents de balance courante des dernières années, le Gouvernement brésilien a pu adopter une série de mesures pour faire face à la crise, notamment des politiques macroéconomiques contracycliques (par exemple, en cas de ralentissement économique, augmenter les dépenses publiques pour relancer l'emploi). Par ailleurs, il a également mis en place une série de filets de sécurité:

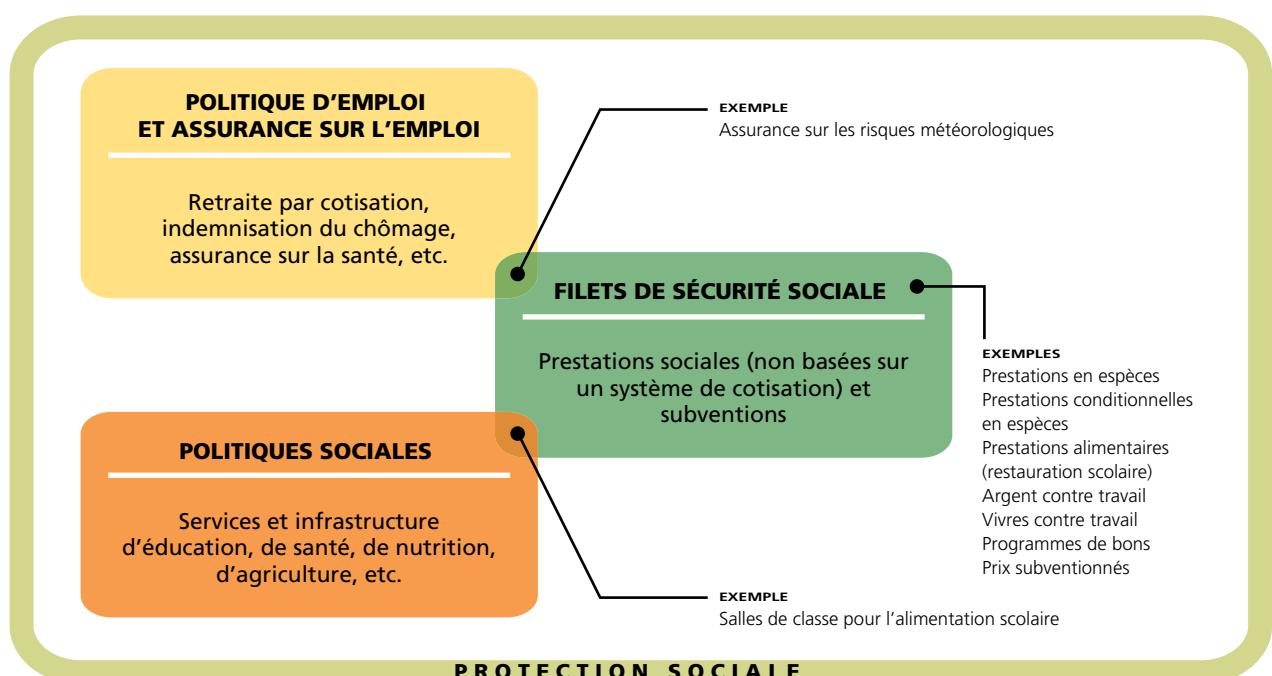
- Le nombre de bénéficiaires du programme *Bolsa Família* est passé de 10,6 à 11,9 millions de familles. Celui-ci rémunère en espèces tous les mois des familles pauvres à condition qu'elles respectent certaines conditions comme la scolarisation de leurs enfants, le suivi de programme de vaccination et les visites pré-natales. Chaque famille recevrait 28 USD plus 9 USD par enfant de moins de 9 ans et 14 USD pour les enfants de plus de 9 ans (tout cela par mois). Même si cette somme semble faible aux familles les plus aisées, elle est en revanche très importante pour les familles les plus pauvres.

- La durée de l'assurance chômage pour les travailleurs immatriculés auprès du Secrétariat du travail et opérant dans des secteurs spécifiques et dans certains États est passée de 5 à 7 mois.
- Le salaire minimum a été augmenté de 12 pour cent (presque le double du taux d'inflation), renforçant ainsi le pouvoir d'achat de 45 millions de travailleurs.
- Suite à la chute des prix agricoles, le nombre de cultures pouvant bénéficier du Programme de garantie des prix pour l'agriculture familiale est passé de 15 à 29 cultures et les prix minimums garantis ont également été augmentés pour un certain nombre de cultures.
- Un programme d'investissement baptisé «Ma maison, ma vie», a été mis en place pour aider les familles à construire de nouvelles maisons grâce à des crédits subventionnés et des impôts réduits sur les matériaux de construction.

Carlos Santana, Chercheur agricole principal, Embrapa (Société brésilienne de recherche agricole) a participé à la rédaction de cet encadré.

FIGURE 24

Éléments des systèmes de protection sociale



Source: Voir les notes à la page 58.

■ Principaux problèmes de mise en œuvre

La mise en œuvre de filets de sécurité efficaces exige l'adaptation des interventions au contexte local, c'est-à-dire à la fois aux capacités locales et à la nature spécifique de la crise. La conception des filets de sécurité devrait explicitement tenir compte de cette diversité et s'adapter aux conditions et contraintes propres au contexte considéré. Il est important en particulier de bien connaître les capacités institutionnelles, politiques, techniques et financières du pays où l'on met en place ou renforce des filets de sécurité. Selon la situation en matière de filets de sécurité, on peut distinguer les quatre groupes ou modèles suivants⁴⁶:

- *Absence de systèmes de filets de sécurité.* Il s'agit de pays à très faible capacité, sortant souvent d'une guerre, et qui ne disposent pas de systèmes de filets de sécurité. Les facteurs qui caractérisent ces pays sont notamment la stagnation ou la baisse de la croissance économique, l'instabilité, la faible productivité des systèmes de production agricole et alimentaire, les carences des marchés, et le faible niveau de développement humain. Les filets de sécurité sont souvent fournis par la communauté internationale, principalement sous forme d'aide d'urgence. Bien conçues, ces formes d'aide peuvent faciliter la transition vers un système plus permanent de filets nationaux de sécurité.
 - *Éléments de systèmes de filets de sécurité.* Il s'agit de pays à faible capacité, où la pauvreté est chronique et qui sont exposés à des chocs récurrents, touchant pratiquement l'ensemble de la population sur une vaste superficie. Des éléments de programmes de filets de sécurité nationaux existent, mais souvent ils ne sont pas coordonnés, ils sont de courte durée et ils ont une portée limitée. Comme on l'a vu plus haut, le programme de filets de sécurité de l'Éthiopie bénéficie d'une coordination relativement forte et d'un soutien considérable des donateurs, et fournit de l'argent et des vivres à quelque 7 millions de personnes.
 - *Systèmes de protection sociale émergents.* Dans ce groupe, des pays à faible ou moyenne capacité commencent à formuler des politiques et des stratégies formelles de filets de sécurité, et cherchent à institutionnaliser des programmes pluriannuels visant à en améliorer la couverture, la coordination et la flexibilité.
 - *Systèmes de filets de sécurité consolidés.* Ce groupe comprend des pays à capacité moyenne qui ont institutionnalisé un système de filets de sécurité financé par l'État. Dans ces pays, les marchés et les systèmes agricoles et alimentaires fonctionnent généralement assez bien, et les défis consistent principalement à combler les lacunes, à rendre le fonctionnement du système plus efficace et à améliorer les aspects techniques et la qualité de l'assistance.
- Enfin, la conception de filets de sécurité adaptés au contexte local met en jeu des décisions concernant les conditions que doivent remplir les bénéficiaires; la nature de

la prestation: espèces, vivres ou bons; et la portée du ciblage. Un ciblage efficace est important pour réaliser l'impact maximum et réduire au minimum les distorsions relatives aux incitations. Il existe un certain nombre de méthodes de ciblage (par niveau de moyens, catégorie de population, zone géographique ou communauté d'appartenance), présentant chacune des avantages et des inconvénients, indépendamment du contexte. Il est important de trouver un point d'équilibre entre la nécessité d'assurer que les avantages bénéficient aux populations les plus vulnérables et celle de ne pas créer de frontières artificielles au sein des communautés ou entre des communautés dont la vulnérabilité est quasiment identique.

Alors que la connaissance des filets de sécurité progresse dans les pays à bas et moyens revenus, le défi consiste souvent à trouver le moyen d'adapter les enseignements tirés aux États fragiles et aux autres pays à bas revenus et à faible capacité. Les priorités plus larges de la recherche appliquée devraient comprendre l'évaluation de la capacité des pays à offrir des filets de sécurité, la définition de méthodes permettant de combler les lacunes en matière de capacités; la mise à l'épreuve de la flexibilité institutionnelle concernant la réaction à des crises imprévues; l'étude de la capacité des filets de sécurité à réduire les causes et la perception des risques de manière à provoquer à terme un changement des comportements; la promotion au sein des gouvernements d'une demande authentique de protection sociale; et l'établissement de plates-formes communes permettant la succession durable de l'État aux organismes extérieurs.



Le droit à l'alimentation

En 2008, le droit à une alimentation suffisante a été reconnu comme un élément fondamental pour apporter une solution durable à la crise de la sécurité alimentaire mondiale causée par la cherté des produits alimentaires. Il y a à cela deux raisons. Tout d'abord, la crise a touché de façon

disproportionnée ceux qui étaient déjà vulnérables, c'est-à-dire généralement les personnes qui dépensent une grande partie de leurs revenus à l'achat de nourriture. Ensuite, il a été largement admis que, pour surmonter la crise, l'effort habituel ne serait pas suffisant. Aux remèdes traditionnels,

Le droit à l'alimentation au Brésil

La pertinence du «droit à une alimentation adéquate» comme approche pour lutter contre la faim, et son intégration efficace à la stratégie du Brésil sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, est étroitement liée aux débats s'étant tenus durant le Sommet mondial de l'alimentation (SMA) de 1996, à Rome, ainsi qu'aux résolutions de la Conférence mondiale sur les Droits de l'homme, en 1993 à Vienne. La forte participation de la société civile dans le processus a permis de mettre ensemble la lutte contre la faim et la pauvreté et la lutte pour la promotion des droits humains, le droit à la nourriture étant au premier plan.

La Conférence nationale sur la sécurité alimentaire, convoquée en 1994 par le Conseil national sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle brésilien, a établi les priorités d'une stratégie nationale de sécurité alimentaire, et abordé la question du droit à une alimentation adéquate. Cela s'est clairement traduit dans le rapport officiel du Brésil remis au PAM, qui a réitéré l'intérêt que présente le droit à une nourriture adéquate pour une stratégie nationale de sécurité alimentaire.

Le nouveau gouvernement fédéral, élu en 2002 en pleine crise sociale, a placé la lutte contre la faim basée sur les droits au centre de son argumentaire politique. L'une des premières mesures du gouvernement a été de reformer le Conseil national sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, avec pour objectif de garantir le droit à une nourriture adéquate et ce, en instituant le Programme Faim zéro dans le cadre d'une stratégie au bénéfice des Brésiliens les plus affectés par l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et la faim.

La politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle vise la promotion du droit à l'alimentation. Mise en place par le gouvernement avec l'aide du Conseil national et de conseils d'États et municipaux composés de

représentants de la société civile et du gouvernement, elle encourage la coordination de l'ensemble des politiques publiques et des programmes connexes de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Elle repose sur deux lignes directrices: garantir un accès immédiat à une alimentation saine et adéquate aux populations les plus touchées, et promouvoir l'intégration socioéconomique de ces populations au sein d'activités économiques productives. Les programmes d'aide alimentaire et économique sont avant tout mis en place dans le but de stimuler et de renforcer la production agricole artisanale ainsi que les économies locales, contribuant à sortir les individus de la pauvreté.

En 2006, le Congrès national a approuvé la Loi sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale, qui réitère l'obligation de l'État de respecter, protéger et faire valoir le droit à l'alimentation, y compris l'obligation d'instituer des dispositifs de recours permettant aux individus de faire valoir leur droit.

Le Programme Faim zéro comprend plus de 40 politiques et programmes sociaux, relatifs notamment à la sécurité sociale, qui concernent plus d'un tiers de la population brésilienne (par le biais de transferts en espèces, de programmes alimentaires dans les écoles et d'achats directs aux petits exploitants). Ces programmes, associés à de plus amples réformes agricoles et à une aide importante aux petits exploitants en matière de crédit et au niveau technique, ont permis de limiter l'impact des crises alimentaire et économique mondiales sur la sécurité alimentaire et la croissance économique générale du pays.

Flávio Valente, secrétaire général du Réseau d'information et d'action pour le droit à se nourrir (FIAN) a participé à la rédaction de cet encadré.

qui traitent l'insécurité alimentaire sous l'aspect à la fois de l'urgence et dans ses causes structurelles, il convenait d'ajouter une dimension supplémentaire visant à promouvoir le droit à l'alimentation et la réforme de la gouvernance de la

sécurité alimentaire au niveau tant national que mondial.

Le droit à l'alimentation a aussi été au centre de la Réunion de haut niveau sur la sécurité alimentaire pour tous, tenue à Madrid en janvier 2009. Dans son discours de

Renforcer les mécanismes de gouvernance pour la sécurité alimentaire mondiale

La persistance du problème de la sous-alimentation dans le monde et son aggravation lors de la crise alimentaire et économique récente soulignent la nécessité d'une meilleure politique de sécurité alimentaire mondiale pour remédier aux principaux points faibles de la lutte contre ce fléau. Bien que la situation mondiale de la sécurité alimentaire ait fait l'objet d'une analyse continue, et que les problèmes immédiats et à long terme aient été rapidement identifiés, ce savoir n'a pas débouché en temps utile sur des politiques, des programmes, des institutions et des mécanismes de réponse appropriés. L'attention portée actuellement à la situation de l'insécurité alimentaire mondiale devrait être mise à profit pour combattre à la racine les causes de la faim et pour montrer comment de futures crises pourraient être évitées en traitant les problèmes de long terme associés à la sécurité alimentaire, comme la pauvreté en milieu rural, le caractère inadapté des politiques et stratégies et l'insuffisance des investissements dans l'agriculture et l'alimentation.

Ces objectifs appellent des mesures cohérentes et coordonnées à long terme. Pour les atteindre durablement, il faut définir des politiques, stratégies et programmes communs et aussi renforcer les capacités de mise en œuvre et de suivi des interventions. À cet effet, la gouvernance de la lutte contre l'insécurité alimentaire doit être consolidée à l'échelle mondiale en utilisant et en développant les structures déjà en place. Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) est un organisme intergouvernemental universel composé d'États Membres de la FAO et d'autres organisations du système des Nations Unies qui a pour mandat d'examiner et de suivre les politiques relatives à la sécurité alimentaire mondiale et d'étudier les problèmes s'y rapportant. Il fait actuellement l'objet d'une réforme visant à améliorer sa capacité de renforcer la volonté politique et d'élaborer des solutions techniques pour réduire la faim chronique et l'insécurité alimentaire. En aidant à coordonner l'action de l'ensemble des parties prenantes concernées, et du fait qu'il est doté de pouvoirs qui le rendent plus efficace, le nouveau Comité peut mettre en œuvre une dynamique permettant d'obtenir en temps opportun des réponses intégrées, durables et efficaces aux défis posés par la sécurité alimentaire. Il pourrait devenir un acteur clé d'un partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition.

Les actions menées dans le but de donner un nouvel élan à la gouvernance de la sécurité alimentaire, au niveau mondial, doivent s'appuyer sur les expériences passées et les évolutions en cours. La société civile occupe une place plus importante dans les débats publics qui influencent les politiques et forgent l'opinion publique aux niveaux national, régional et mondial. Elle s'implique également davantage dans les activités des Nations Unies. De plus, l'économie mondiale, y compris les systèmes alimentaires, devient de plus en plus interdépendante et mondialisée. En effet, un choc dans un pays donné se répercute désormais davantage dans le reste du monde que dans les années 70. Les organisations non gouvernementales (ONG), les associations d'agriculteurs et le secteur privé devraient prendre part à la définition des politiques et des programmes visant à remédier aux effets négatifs de ces chocs économiques.

Pour garantir un système d'agriculture, d'alimentation et de nutrition mondial plus efficace et plus efficient, la structure de gouvernance de la sécurité alimentaire mondiale doit:

- fournir une analyse et un plaidoyer scientifiques sur les principales causes de la sécurité alimentaire et ses évolutions possibles;
- contribuer à coordonner et à renforcer les stratégies, les politiques et les programmes à l'échelle internationale, nationale et régionale pour une agriculture et une sécurité alimentaire durable;
- promouvoir des actions stimulant les investissements dans l'agriculture tout en continuant à se concentrer sur un partage équitable des ressources à grande échelle;
- améliorer la cohérence entre les différentes politiques de sécurité alimentaire et les problèmes connexes comme le changement climatique, la viabilité écologique et la gestion des ressources naturelles;
- surveiller les évolutions et les résultats des anciennes mesures et des nouvelles, ainsi que l'efficacité et l'efficience de la mobilisation des ressources; et
- amener les gouvernements et les autres principales parties prenantes à s'engager pour définir clairement des objectifs limités dans le temps et des actions à mener en vue d'éradiquer la faim et l'insécurité alimentaire, et élaborer des moyens de contrôler la réalisation de ces objectifs.

clôture de la conférence, Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, M. Ban Ki-moon, a plaidé pour que le droit à l'alimentation soit retenu comme «une base d'analyse, d'action et de responsabilisation» dans la promotion de la sécurité alimentaire.

Le droit à l'alimentation est tout d'abord un droit humain fondamental consacré par le droit international. C'est le droit de chaque personne à disposer d'un accès permanent aux ressources nécessaires pour produire, gagner ou acheter une quantité suffisante d'aliments non seulement pour prévenir la faim, mais aussi pour assurer la santé et le bien-être. Le droit à l'alimentation crée un cadre cohérent en vertu duquel il est possible de traiter les problèmes critiques de gouvernance dans la lutte contre la faim, et donne la parole à une multitude de groupes et d'individus concernés. Il pose des principes qui régissent les processus de décision et d'exécution, notamment la participation, la non-discrimination, la transparence et l'autonomisation. Il établit aussi un cadre juridique, reposant sur les notions de droits et d'obligations, et des mécanismes garantissant une responsabilisation accrue et l'application de la règle de droit.

Le point de vue du droit à l'alimentation fournit un cadre permettant de diagnostiquer le problème de sécurité alimentaire ainsi que de guider la conception, la mise en œuvre et le suivi des initiatives prises pour faire face à la crise alimentaire. À cet égard, les Directives relatives au droit à l'alimentation (*Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation suffisante dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*)⁴⁷ fournissent un contexte dans lequel il est possible de traduire les engagements politiques en une action pratique et concrète. Ces directives recommandent que les États adoptent une stratégie nationale afin de concrétiser le droit à une alimentation suffisante, comprenant: la cartographie des groupes les plus vulnérables dont la participation doit être assurée; la définition précise des responsabilités des différents secteurs de l'administration et l'amélioration de la coordination; la fixation de critères de référence et de calendriers; et l'autonomisation d'institutions indépendantes, notamment les tribunaux, chargées de renforcer la responsabilisation.

Les Directives relatives au droit à l'alimentation recommandent aussi que les États promeuvent la bonne gouvernance en tant que facteur essentiel à la croissance économique soutenue, au développement durable et à l'éradication de la faim et de la pauvreté, ainsi qu'à la réalisation de tous les droits humains et notamment la concrétisation progressive du droit à une alimentation suffisante.

L'amélioration de la gouvernance des institutions publiques qui conçoivent, exécutent et suivent les politiques et programmes de sécurité alimentaire joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre des directives. Au niveau gouvernemental, cela suppose que tous les ministères, départements techniques et commissions concernés

conjuguent leurs compétences complémentaires et leurs efforts pour concevoir et mettre en œuvre des initiatives efficaces, intégrées et intersectorielles. La participation des ménages, des familles, des syndicats d'agriculteurs, de l'agro-industrie, des organisations de la société civile et autres acteurs du processus d'élaboration des politiques, au niveau non seulement national, mais aussi régional, villageois et même familial, est essentielle à cet égard.

Dans le sillage de la crise alimentaire, les pays qui ont commencé à appliquer le droit à l'alimentation, tel que le Brésil (voir encadré Le droit à l'alimentation au Brésil), ont démontré les vertus des mécanismes participatifs de coordination. Ceux-ci comprennent le Conseil national sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, des filets de sécurité ciblés comme le programme *Bolsa Família*, des programmes transparents et responsabilisés tels que le programme d'alimentation scolaire, et l'autonomisation des citoyens.

La sécurité alimentaire dépend non seulement de la production et de l'accès aux marchés, mais aussi de l'environnement créé par les institutions économiques et politiques à tous les niveaux. Ces institutions peuvent faciliter ou entraver l'accès des personnes aux biens indispensables à la subsistance. Il est essentiel de connaître les structures de gouvernance et le contexte institutionnel pour traiter la sécurité alimentaire comme une question politique intersectorielle et multidimensionnelle. Il est maintenant largement reconnu que le cadre institutionnel et les processus permettant l'interaction entre les parties prenantes sont des facteurs qui conditionnent la réussite ou l'échec lors de la formulation, de l'exécution et du suivi des politiques, stratégies et programmes.

En raison de leurs liens étroits avec la crise économique actuelle, la crise alimentaire mondiale et l'engagement de s'attaquer à ses causes structurelles devraient rester au premier plan des priorités politiques internationales. Outre qu'ils éviteront que l'on retombe dans les erreurs passées, le droit à l'alimentation et la bonne gouvernance assureront la création à tous les niveaux de systèmes alimentaires, parallèlement aux systèmes politiques, économiques et sociaux, avec pour objectif primordial de promouvoir le bien-être de l'humanité et la dignité de chaque personne.