



# LE DÉFI DE LA HAUSSE DES PRIX ALIMENTAIRES

## UNE REVUE DES REPONSES A LA CRISE DE 2008

Frederic Mousseau

 The Oakland Institute



# **LE DÉFI DE LA HAUSSE DES PRIX ALIMENTAIRES**

UNE REVUE DES REPONSES A LA CRISE DE 2008

Frederic Mousseau

Une Publication du Oakland Institute & UK Hunger Alliance

# REMERCIEMENTS

**Auteur:** Frédéric Mousseau

**Traduction de l'anglais:** Michèle Avit

**Contributeurs:** Nous tenons à remercier pour leur contribution à ce projet, Anuradha Mittal du Oakland Institute et Samuel Hauenstein Swan d'Action Contre la Faim, ainsi que chacune des organisations du UK Hunger Alliance. Notre recherche a bénéficié des études de cas effectuées dans trois pays - Sierra Leone, Nicaragua et Bangladesh, financées par le Overseas Development Institute (ODI) et présentées à Londres du 27 au 29 janvier 2010.

L'auteur est également reconnaissant à David Dawe de l'Agence des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), Vanessa Rubin et Alex Rees de Save the Children UK, Julia Compton (ODI), ainsi que Ruchi Tripathi de Concern Worldwide pour leur contribution.

Ce rapport est basé sur une recherche documentaire et des entretiens menés entre janvier et février 2010. Cette étude a été menée et publiée pour le compte des organisations suivantes : Action Contre la Faim, Care International, Concern Worldwide, British Red Cross, Oxfam, Save the Children UK et World Vision UK. Le Oakland Institute a financé une partie de cette recherche ainsi que sa publication.

Les points de vue et conclusions exposés dans cette publication sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas forcément les opinions des organisations qui ont financé et soutenu ce travail.

**Conception graphique:** Amymade Graphic Design, amymade@gmail.com, amymade.com

**Crédits photographiques:** Samuel Hauenstein Swan, Action Contre la Faim; Alessandra Benedetti et Gulio Napolitano, FAO

**Note sur l'auteur:** Frédéric Mousseau, Directeur des Politiques au Oakland Institute, a longtemps travaillé comme consultant en Sécurité Alimentaire et collabore avec différentes organisations humanitaires et de développement. Durant les 18 dernières années, il a conçu ou supervisé des interventions en sécurité alimentaire dans plus de 20 pays en Asie, Europe de l'est, Amérique latine, et Afrique. Ses travaux les plus récents impliquent recherche et plaidoyer sur les politiques alimentaires et agricoles et les réponses apportées à la hausse des prix des denrées alimentaires.

**Editeur:** Le Oakland Institute, basé à Oakland, Californie, est un groupe de réflexion, qui vise à promouvoir la participation du public et des débats équitables sur des sujets sociaux, économiques ou environnementaux.

**Copyright © 2010 Oakland Institute**

Ce texte peut être utilisé gratuitement à des fins de plaidoyer, d'éducation et de recherche, à condition de citer la source en intégralité. Le détenteur des droits demande en outre que chacune de ces utilisations lui soit signalée afin de mesurer l'impact de ce travail. Pour toute autre copie ou ré-utilisation dans des publications, traduction ou adaptation, merci de demander une autorisation par courriel à : [info@oaklandinstitute.org](mailto:info@oaklandinstitute.org)

**Citation suggérée:** Mousseau, F. (2010). Le défi de la hausse des prix alimentaires, Une Revue des Réponses à la Crise de 2008. The Oakland Institute, Oakland, Californie.

## The Oakland Institute

PO Box 18978  
Oakland, CA 94619, USA  
[info@oaklandinstitute.org](mailto:info@oaklandinstitute.org)  
[www.oaklandinstitute.org](http://www.oaklandinstitute.org)

The Hunger Alliance est un partenariat d'ONGs et de la Coopération Britannique dédié à la lutte contre la faim et visant à la réalisation du premier des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Cette étude a été menée et publiée pour le compte des organisations suivantes, membres de l'Alliance:



Action Against Hunger / Action Contre la Faim (ACF) s'est engagée à éradiquer la faim chez les enfants. Ses actions visent à sauver les vies des enfants malnourris tout en aidant leurs communautés à accéder à l'eau potable et à trouver des solutions à long-terme contre la faim.

## BritishRedCross

The British Red Cross / La Croix Rouge Britannique assiste les populations en crise, où qu'elles se trouvent et sans discrimination. Elle est membre d'un réseau mondial de volontaires intervenant dans les conflits et les catastrophes naturelles et apportant un soutien aux détrences individuelles.



CARE est une des plus grandes organisations d'aide internationale dont le but est de combattre les racines de la pauvreté en assistant plus de 59 millions de personnes par an.



Concern International aide les plus pauvres des pays les plus pauvres à transformer leur vie. Après avoir identifié ceux qui ont un besoin urgent d'aide, leurs volontaires travaillent avec eux, quelles que soient les conditions, pour combattre la pauvreté, la faim et les désastres.



Oxfam fournit une aide d'urgence aux populations affectées par les désastres ou les conflits, et assiste les groupes les plus vulnérables pour renforcer leurs capacités de résistance face aux crises à venir. Oxfam travaille aussi à combattre la pauvreté et l'injustice via des actions de plus long terme.



Save the Children UK est une organisation mondiale indépendante des droits de l'enfant, qui lutte pour que des millions d'enfants ne se voient plus refuser un accès aux soins, à la nourriture, à l'éducation, à une protection.



WorldVision est une organisation chrétienne d'urgence et de développement travaillant avec les enfants, leurs familles et leurs communautés pour vaincre la pauvreté et l'injustice dans 100 pays du monde entier.

# TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION .....	5
--------------------	---

## I. PREVENIR LA HAUSSE DES PRIX DOMESTIQUES: PREMIERE LIGNE DE DEFENSE CONTRE LA FAIM

I.1 Interventions préventives contre la hausse des prix domestiques .....	7
Mesures commerciales et fiscales .....	7
Gestion et ouverture des stocks alimentaires .....	7
Contrôle des prix et mesures anti-spéculation .....	8
I.2 Résultats inégaux des interventions .....	8

## II. SATISFAIRE AUX BESOINS ALIMENTAIRES DES POPULATIONS MALGRE LES PRIX ELEVES DE LA NOURRITURE

II.1 Réponses des individus, des gouvernements et des organisations internationales .....	11
Envois d'argent et réseaux familiaux .....	11
Soutiens en cash et en nature .....	12
Le retour des subventions aux denrées alimentaires .....	12
Coup de fouet aux programmes d'aide alimentaire du PAM .....	13
Des programmes de nutrition améliorés .....	15
II.2 Un nouveau regard sur les interventions alimentaires.....	17
Envois d'argent et 'self-help' .....	17
Filets de sécurité : fin du credo transferts monétaires seulement?.....	17
Filets de sécurité : un instrument de réforme .....	18
Intégrer la protection sociale et le soutien à la production alimentaire.....	18
Repenser les filets de sécurité et la protection sociale .....	20
Changements sur le front de l'aide alimentaire .....	21
Nécessité d'une approche globale de la sécurité alimentaire et de la nutrition .....	22

## III. SOUTIEN A L'AGRICULTURE

III.1 Un grand éventail d'interventions en soutien à la production alimentaire .....	23
III.2 Questions soulevées par les réponses.....	24
Qui a bénéficié du soutien à l'agriculture? .....	24
Fallait-il privilégier les intrants agricoles? .....	25
Quel soutien à la commercialisation des productions agricoles? .....	26
Quel modèle de production alimentaire? .....	26
Distribution des terres : un problème central mais pourtant oublié.....	27

## IV. COOPERATION INTERNATIONALE

### IV.1 Un effort international sans précédent

Accroissement global de l'aide au développement.....	28
Les institutions financières internationales.....	29
Les pays donateurs.....	30
Coordination et cohérence des efforts internationaux.....	30
Un coup de fouet à l'intégration régionale.....	30

### IV.2 Efficacité de la coopération internationale

Ciblage .....	31
Rapidité de la réponse .....	31
Pérennité des financements.....	31
Coordination et cohérence.....	32
Questions sur l'intégration régionale.....	33
Malgré des changements positifs, les grands donateurs échouent à repenser leur approche.....	34

RECOMMANDATIONS .....	35
-----------------------	----

CONCLUSION.....	38
-----------------	----

ANNEXES .....	39
---------------	----

NOTES .....	40
-------------	----

# ACRONYMES

ADMARC	Agricultural Development and Marketing Corporation (Malawi)
ASEAN	Association des Nations du Sud Est Asiatique
BM	Banque Mondiale
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest – ECOWAS en anglais
CE	Commission Européenne
CGA	Cadre Global d'Action
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
DFID	Coopération britannique
ECHO	Office d'Aide Humanitaire de la Commission Européenne
ECOWAP	Economic Community of West African States Agricultural Policy
EFSG	Groupe européen pour la sécurité alimentaire
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FIDA	Fonds International de Développement Agricole des Nations Unies
FMI	Fonds Monétaire International
GAFSP	Programme Global de Sécurité Alimentaire et Agricole
GFRP	Global Food Crisis Response Program de la Banque Mondiale
HLTF	Équipe Spéciale de Haut Niveau des Nations Unies sur la Crise Mondiale de la Sécurité Alimentaire
IDA	Association Internationale de Développement (Banque Mondiale)
IFC	Société Financière Internationale (Banque Mondiale)
ISFP	Initiative contre la Flambée des Prix Alimentaires de la FAO
ODA	Overseas Development Assistance (Aide internationale au développement)
ODI	Overseas Development Institute
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la Société Civile
P4P	Purchase for Progress
PAC	Politique Agricole Commune
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PDDAA	Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine
PFRVD	Pays à Faible Revenu et à Déficit Vivrier
PFSRI	President's Food Security Response Initiative (États Unis)
PMA	Pays les Moins Avancés
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility du FMI
PSNP	Productive Safety Net Programme
RUTF	Aliment thérapeutique prêt à consommer
SADC	Communauté de Développement de l'Afrique Australe
SCF	Save the Children Fund
TIGRA	Transnational Institute for Grassroots Research and Action
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

## RESUME

La hausse des prix alimentaires en 2007-2008 a menacé la sécurité alimentaire voire la survie de milliards d'individus pour qui, se procurer assez de nourriture était déjà un combat quotidien. Dans le monde entier, des hommes et des femmes, des groupes de la société civile, des gouvernements et des organisations internationales ont agi pour faire face à la crise déclenchée par la hausse exceptionnelle des prix alimentaires. Ce rapport analyse l'adéquation et l'efficacité des réponses ainsi que les changements dans les politiques alimentaires et agricoles provoqués par cette hausse des prix. Alors que l'instabilité des prix reste une menace pour les populations pauvres dans le monde entier, l'intention de ce rapport est de tirer les leçons des réponses mises en œuvre afin d'informer les futures politiques et programmes.

### UNE CRISE MOINS « GLOBALE » QU'IL N'Y PARAÎT

Les prix des principales céréales ont commencé à augmenter sur les marchés internationaux en 2007, et ont doublé durant les premiers mois de 2008. Cependant plusieurs pays ont réussi à éviter la transmission de cette inflation sur leurs marchés intérieurs. Par exemple le prix du riz a diminué en Indonésie en 2008, alors qu'il s'envolait dans les pays voisins. Pour prévenir la contagion, les interventions publiques ont combiné des politiques de facilitation des échanges (baisse des droits de douanes, négociation avec les importateurs..) avec des restrictions ou régulations du marché (interdictions d'exporter, utilisations des stocks publics, contrôle des prix, et mesures anti-spéculation).

Le succès de ces mesures destinées à juguler l'inflation domestique a tenu principalement en la capacité des gouvernements à contrôler les disponibilités intérieures et à réguler les marchés, s'appuyant souvent sur des systèmes publics préexistants. Les restrictions à l'export ont certainement été responsables d'une inflation accrue sur les marchés de l'alimentaire et ont négativement impacté les pays importateurs de denrées alimentaires qui ne pouvaient plus acheter à leurs fournisseurs traditionnels. Malgré tout, il semble qu'elles aient constitué un moyen rapide et efficace de protéger les consommateurs en atténuant l'impact des marchés globaux sur les prix domestiques.

### ENVOIS D'ARGENT ET ENTRAIDE, A LA POINTE DE LA REPONSE

L'essentiel de la réponse à la hausse des prix domestiques est venue des gens eux mêmes. Les envois d'argent des migrants vers leur pays d'origine, enregistrés en 2008 s'élevaient à près de 340 milliards de dollars, soit 40% de plus qu'en 2007.

C'est environ trois fois le montant annuel de l'aide internationale aux pays en voie de développement. Diverses formes d'aide, telles que l'emprunt et le crédit ont été les mécanismes le plus souvent utilisés pour faire face à la hausse des prix alimentaires. Ces réponses individuelles sont passées quasi inaperçues des décideurs et acteurs de terrain, qui ont tendance à se focaliser sur l'assistance internationale. Il existe pourtant des moyens d'intervenir, par exemple en baissant le coût des transferts d'argent ou en adoptant des mesures fiscales pour, soit faciliter ces transferts, soit percevoir de la part des entreprises impliquées dans ce business des ressources qui pourraient financer des activités de développement.

### LES FILETS DE SECURITE EN QUESTION

Toute une gamme de filets de sécurité a été utilisée pour atténuer l'impact de la hausse des prix des denrées alimentaires sur les populations les plus pauvres. Au Bangladesh, en Inde, au Brésil, en Indonésie, des mécanismes d'aide alimentaire massifs, ont pu combiner protection sociale et soutien à la production alimentaire. Les subventions publiques sur certaines denrées étaient appropriées pour des pays pauvres et pour des denrées qui constituaient une part importante des dépenses des ménages (par exemple le riz en Haïti). Malgré des questions sur leur coût/efficacité, ces subventions ont parfois semblé plus viables que des transferts monétaires ciblés, en particulier lorsqu'elles ont permis d'assurer une bonne couverture des populations les plus pauvres.

Les transferts monétaires constituent une alternative efficace à l'aide alimentaire internationale et sont de plus en plus utilisés comme filets de sécurité. Cependant la hausse des prix alimentaires en a réduit la portée et en fin de compte a sapé l'efficacité et la pertinence de cet instrument. Quelques ONGs ont tenté avec succès d'indexer le montant de leur transfert sur l'inflation ou de combiner transferts monétaires et alimentaires dans leurs programmes. Cependant, les programmes



nationaux tel que le Filet de Sécurité éthiopien (le PSNP), le plus important d'Afrique, n'ont pu s'ajuster de manière adéquate à la hausse des prix, ce qui a eu pour conséquence une chute significative du pouvoir d'achat des bénéficiaires et a nécessité la mise en œuvre d'une opération d'aide humanitaire massive.

### **COUP DE FOUET AUX OPERATIONS D'AIDE ALIMENTAIRE DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL (PAM)**

Les prix élevés de la nourriture et du pétrole ont entraîné une hausse significative des coûts opérationnels du PAM. En 2008, le PAM a dû rechercher 755 millions de dollars supplémentaires pour maintenir ses activités au niveau de 2007. Il a réussi à recueillir ces fonds et, même largement au delà, à constituer un budget record lui permettant d'étendre ses activités d'aide alimentaire. Alors que ses ressources ont augmenté de 85% en 2008, les coûts opérationnels supplémentaires ont cependant limité les capacités du PAM à étendre ses opérations dans la même proportion. Le nombre de bénéficiaires du PAM et le tonnage distribué ont ainsi seulement augmenté respectivement de 18% et 19% entre 2007 et 2008.

Cependant l'évolution a aussi été qualitative avec la mise en œuvre rapide du nouveau Plan Stratégique du PAM. Le Programme a diversifié sa « boîte à outils » en initiant notamment des programmes de transferts monétaires et de bons d'alimentation dans 8 pays. Alors que pendant longtemps les activités du PAM dépendaient essentiellement des dons alimentaires en nature qu'il recevait des pays riches, le PAM a pu acheter lui-même 72 % de ses produits alimentaires en 2008. Le PAM a pu également lancer le programme P4P (Purchase for Progress) en 2008, afin de développer l'achat d'aliments locaux auprès des petits exploitants dans les pays les plus pauvres.

### **DES PROGRAMMES NUTRITIONNELS PLUS ETENDUS MAIS CONCENTRES SUR L'ALIMENTATION DES ENFANTS**

La hausse des prix des denrées a accru la malnutrition et la mortalité infantile dans les pays où les mesures d'atténuation et de prévention n'ont pas été efficaces ou ne sont pas intervenues à temps. La crise des prix alimentaires marque, quoi qu'il en soit, le début d'une hausse substantielle dans le traitement au niveau mondial des enfants malnourris, passant d'environ 260,000 en 2004 à environ 1,8 million en 2008. Cet accroissement

est cependant limité par le coût des traitements, les difficultés d'accès aux centres de soin dans les pays en développement, ainsi que par les restrictions imposées par certains gouvernements aux organisations humanitaires internationales. Par ailleurs, la lutte contre la malnutrition infantile se focalise au premier chef sur le traitement et l'alimentation, et peu d'attention est accordée à des questions cruciales telles que le rôle des pratiques et politiques agricoles qui assureraient une réduction durable de la malnutrition.

### **QUEL REINVESTISSEMENT DANS L'AGRICULTURE ?**

La hausse des prix a favorisé une réorientation des investissements vers les productions alimentaires, soit pour tirer avantage des perspectives du marché, soit pour diminuer la dépendance aux importations et accroître l'autosuffisance alimentaire. Une grande variété d'interventions furent utilisées pour augmenter la production, comme la fourniture d'intrants et de services, les commandes publiques, le soutien des prix aux producteurs, ainsi que des mesures en faveur du crédit et des assurances.

La réponse la plus fréquente a été la fourniture d'intrants agricoles, en particulier les engrais chimiques, et le plus souvent au bénéfice des agriculteurs les plus aisés. Dans un certain nombre de cas, des ressources prévues pour des investissements ou des programmes de développement à long terme ont été détournées pour financer de telles interventions de court terme.

A l'exception notable de quelques programmes, tels ceux de la FAO au Niger, relativement peu d'investissements ont été faits en faveur de l'agriculture durable, de la diversification des productions agricoles, de la production locale de semences, et de la préservation des ressources naturelles. Globalement, les problèmes structurels, comme l'iniquité de l'accès aux terres et autres ressources naturelles, ont été ignorés par les réponses. En fait, ils ont même été aggravés par la ruée des nations plus riches et des investisseurs privés sur les terres agricoles des pays en développement.

Alors que l'essentiel de l'aide internationale s'est concentrée sur les pays les plus pauvres, la Société Financière Internationale (International Finance Corporation -IFC) de la Banque Mondiale, a au contraire choisi de financer les entreprises agro-alimentaires dans les pays à revenu moyen.

Globalement, la réponse agricole à la hausse des prix des denrées fut essentiellement centrée sur une augmentation à court terme de la production alimentaire, ce qui est discutable, vu la nécessité de s'attaquer aux problèmes structurels. Par ailleurs une part considérable de la réponse a été mise en œuvre en 2009 – 2010, soit après le pic de l'inflation des prix de la nourriture et des engrais de 2008.

### **UNE REPOSE INSUFFISANTE**

La pléthore de sommets et de déclarations internationales sur la crise des prix alimentaires entre 2007 et 2009 ont peut-être jeté les bases pour des politiques plus efficaces dans le futur en matière d'alimentation et d'agriculture. On a pu espérer que la création de l'Equipe Spéciale de Haut Niveau des Nations Unies sur la Crise Mondiale de la Sécurité Alimentaire (HLTF pour High Level Task Force on the global Food Security Crisis) et la décision de réformer le Comité de la Sécurité Alimentaire mondiale (CSA), pourraient déboucher sur plus de cohérence et d'efficacité dans la lutte contre la faim. Cependant, 2 ans après la hausse des prix alimentaires, il est difficile de voir des résultats tangibles pour le milliard de victimes de la faim dans le monde. L'aide internationale au développement a bien augmenté de 25% en 2008, mais l'aide à l'agriculture est restée marginale, ne représentant pas plus de 4 % du total de cette aide. Bien que quelques donateurs, comme l'Espagne ou la Commission Européenne aient réellement déboursé les fonds promis en 2008, les engagements pris lors des différents sommets, y compris les 20 milliards de dollars sur trois ans annoncés par le G8 à L'Aquila, n'ont toujours pas été honorés. Le HLTF a estimé que répondre au défi de la faim dans le monde requerrait une augmentation annuelle des financements publics de 40 milliards de dollars, il est donc clair que l'on est très loin de pouvoir atteindre cet objectif.

La hausse historique du budget du PAM, a permis de fournir de l'aide alimentaire à 20 millions de personnes supplémentaires, atteignant ainsi un total de 100 millions de bénéficiaires. Toutefois ce nombre est modeste, sachant que la hausse des prix des produits alimentaires a poussé 109 millions de personnes supplémentaires dans les rangs des mal-nourris. Même après le doublement du nombre des enfants traités contre la malnutrition entre 2007 et 2008, seulement 9% des 19 millions d'enfants sévèrement mal-nourris, ont reçu le traitement dont ils avaient besoin en 2009.

Que les filets de sécurité puissent suivre les prix de la nourriture a été un défi intenable pour les pays qui ont connu une forte inflation. En Éthiopie, les transferts monétaires ont augmenté de 33%, loin des 300 % de hausse du prix du panier alimentaire. Au Bangladesh, l'augmentation de 25% des dépenses des filets de sécurité, fut insuffisante pour compenser les 48 % d'augmentation du prix du riz. En Sierra Leone, le principal filet de sécurité, financé par la Banque Mondiale a fourni de l'"argent contre travail", à 5,400 jeunes gens seulement, alors qu'environ 4 millions de personnes vivaient en dessous du seuil de pauvreté.

### **ACCELERATION DES PROCESSUS L'INTEGRATION REGIONALE**

Nombre des réponses politiques, comme la facilitation des échanges, la régulation des marchés, les subventions de produits alimentaires ou la gestion des stocks de nourriture, mises en place dans quelques grands pays tels que l'Inde ou l'Indonésie, furent difficiles à instaurer dans les pays plus petits et plus pauvres d'Afrique subsaharienne. Les frontières y sont souvent poreuses, avec des mouvements transfrontaliers de marchandises ou de bétail bien intégrés dans une économie régionale, rendant difficile une intervention efficace des pays concernés au niveau national.

Ceci explique en partie pourquoi les prix élevés de la nourriture ont favorisé les processus d'intégration régionale, dont des politiques de dialogue (par exemple sur le commerce transfrontalier) et la mise au point d'instruments communs comme les stocks alimentaires à l'échelle régionale. En Afrique de l'Ouest, ce phénomène a réveillé et relancé la mise en application de l'ECOWAP, la politique agricole commune, qui avait été mise au point pour la région en 2005, mais n'avait jamais vraiment vu le jour concrètement.

### **CONCLUSION**

La hausse des prix des denrées alimentaires a conduit à une réévaluation des politiques et des programmes alimentaires et agricoles qui étaient menés de par le monde par les gouvernements, les organismes donateurs et les institutions internationales. Elle a permis d'accélérer des changements importants qui étaient déjà initiés en matière de sécurité alimentaire : une aide alimentaire plus responsable, l'établissement ou le renforcement des filets de sécurité, et des traitements nutritionnels atteignant plus d'enfants que jamais. Cependant, cette

recherche démontre que sans des mesures adéquates pour prévenir l'inflation, l'efficacité de ces interventions reste limitée. Cette réalité n'est pourtant pas reconnue par nombre de pays donateurs et d'institutions financières internationales malgré le rappel à l'ordre de la réalité en 2007-2008.

Cette recherche montre aussi que les envois d'argent par les migrants, les prêts, emprunts et autres formes de «débrouille» individuelle ont été beaucoup plus importants en valeur que l'aide internationale. Des changements conséquents dans les politiques nationales et la mise en œuvre d'une réelle intégration régionale sont essentiels au développement de solides politiques alimentaires et agricoles, capables d'apporter des solutions durables aux causes profondes de la faim et de la pauvreté. Les institutions internationales doivent intégrer ces réalités dans la conception de leurs futures interventions.

En ce qui concerne l'agriculture, la production de denrées alimentaires a connu un regain d'intérêt et d'investissement, mais la concentration des actions sur la fourniture d'intrants constitue une opportunité perdue. En effet, de nombreuses recherches, et notamment l'Évaluation Internationale des Sciences et Technologies Agricoles pour le Développement (IAASTD, de l'anglais International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development), indiquent clairement la nécessité d'investir dans l'agriculture durable, l'agro-écologie et une gestion plus raisonnée des ressources naturelles.

Ces résultats montrent que le consensus global qui s'est dessiné sur le problème de la faim, combinant réponses à court terme et à long terme, englobe une large gamme de points de vue différents et parfois contradictoires sur l'alimentation et l'agriculture. Ce qui appelle à la poursuite et à l'expansion du dialogue sur les politiques alimentaires et agricoles, ainsi qu'à la mise en forme de modèles, de politiques et d'interventions, appropriés aux divers contextes en apprenant des succès et des échecs passés.

## RECOMMANDATIONS

### 1. PREVENIR LA VOLATILITE DES PRIX

Les filets de sécurité et l'aide alimentaire sont à peine suffisants pour faire face à l'augmentation des prix de la nourriture dans des situations telles que celles de 2007-

2008. Des mesures pour prévenir la volatilité des prix sur les marchés intérieurs sont indispensables pour garantir les moyens de subsistance et éviter l'augmentation de la malnutrition.

### 2. INTEGRER LES ENVOIS D'ARGENT

Au vue de leur importance majeure comme réponse, l'émigration et les transferts d'argent associés devraient faire l'objet de bien plus d'attention et d'investissement.

### 3. REVOIR LES FILETS DE SECURITE ET LA PROTECTION SOCIALE

La protection sociale doit aller au delà des transferts monétaires et de nourriture et assurer un éventail complet d'interventions, incluant des mesures qui pourraient distordre le libre-échange mais protégeraient les consommateurs et soutiendraient les agriculteurs. La préparation et la flexibilité dans le choix des différents instruments – argent ou nourriture - sont indispensables pour assurer une utilisation optimale des ressources disponibles.

### 4. REFORMER L'AIDE ALIMENTAIRE INTERNATIONALE

La réforme actuelle doit être soutenue, surtout en ce qui concerne le développement des achats aux niveaux local et régional, la flexibilité dans le choix des instruments, et le soutien aux systèmes locaux (par exemple les stocks alimentaires régionaux). Une approche équilibrée et flexible des transferts monétaires est nécessaire pour assurer leur efficacité, quand utilisés de façon adéquate et au bon moment.

### 5. RENFORCER ET ELARGIR LA PORTEE DES PROGRAMMES DE NUTRITION

Augmenter le nombre des enfants malnutris recevant un traitement correct est impératif pour réduire la malnutrition et la mortalité infantile. Le problème de la malnutrition doit par ailleurs être abordé d'une manière plus intégrée dans les programmes et les politiques de développement.

### 6. FAVORISER LA PERENNITE DE LA PRODUCTION ALIMENTAIRE

Un agenda pour l'agriculture durable est nécessaire pour accroître la production alimentaire dans les pays

les plus pauvres, avec moins de dépendance aux intrants extérieurs, et une meilleure gestion des ressources naturelles, des investissements en faveur des petits agriculteurs, des pauvres ruraux et d'autres groupes marginaux. Ceci nécessite de solides politiques agricoles à même de guider les investissements et les interventions.

#### 7. PLUS DE RESSOURCES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE

Malgré quelques améliorations en 2008, la part de l'alimentation et de l'agriculture dans l'aide internationale, comme dans les budgets nationaux demande à s'accroître de manière drastique. Les promesses des pays donateurs face à la hausse des prix alimentaires doivent être étroitement suivies, et davantage d'aide internationale doit être consentie pour construire les capacités locales et réduire la vulnérabilité à l'instabilité des prix.

#### 8. REORIENTER LES POLITIQUES ET LES PRATIQUES DES DONATEURS

Conditionner l'aide internationale à plus de libéralisation

des secteurs alimentaire et agricole ignore la nécessité des interventions publiques et de la régulation de ces secteurs. Les gouvernements doivent être autorisés et encouragés à définir et à mettre en œuvre des politiques agricoles et alimentaires permettant de soutenir en priorité la petite agriculture durable.

#### 9. PROMOUVOIR COORDINATION ET COHERENCE

Les activités d'un CSA réformé et de la HILTF doivent assurer une coopération internationale effective, et s'assurer que l'alimentation et l'agriculture restent des priorités de l'agenda international. Les pratiques de l'aide internationale doivent évoluer vers un abandon de l'approche par projet chère à de nombreux donateurs et assurer une convergence derrière les plans nationaux et les initiatives régionales.

#### 10. PROMOUVOIR LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

La société civile a un rôle clé à jouer pour guider et soutenir l'action des gouvernements et des institutions, tant au niveau national qu'international et pour assurer une approche globale de l'alimentation et de l'agriculture.



## INTRODUCTION

*“Un monde qui n’apprend rien de l’histoire est condamné à la répéter.”*

—Robert B. Zoellick, Président de la Banque Mondiale, Avril 2009.<sup>2</sup>

En janvier 2008, pour la première fois dans l’histoire, un appel à une aide internationale d’urgence était lancé suite à la hausse des prix des denrées alimentaires. Reconnaisant l’impact négatif de l’envolée des prix alimentaires sur les plus vulnérables, le gouvernement d’Afghanistan, en coopération avec les Nations Unies, a lancé l’Appel Commun de l’Afghanistan pour faire face aux conséquences humanitaires de la hausse des prix alimentaires.<sup>3</sup> Cette réaction n’a pas été la seule. Entre

2007 et 2009, la hausse des prix des denrées alimentaires a déclenché des actions dans plus d’une centaine de pays, par les populations touchées elles-mêmes, mais aussi les organisations locales, les ONGs, les gouvernements ainsi que les institutions internationales.

La hausse des prix alimentaires en 2007-2008 a révélé et aggravé une crise alimentaire mondiale préexistante. Le nombre de personnes affectées par la sous-nutrition chronique – 850 millions en 2007 – a augmenté jusqu’à plus d’un milliard en 2009. Beaucoup de pays, en particulier ceux qui sont à la fois pauvres et dépendants des importations de nourriture, étaient déjà touchés par l’instabilité des prix des produits agricoles avant 2007.



© FAO/Giulio Napolitano

Toutes les crises alimentaires de la dernière décennie – en Afrique du Sud, au Sahel et dans la Corne de l’Afrique – avaient déjà vu une inflation des prix alimentaires comparable à celle de 2007-2008.

Ce qui a changé en 2008 c’est la nature mondiale de la crise. Son impact n’a pas été limité à un seul pays ou une seule région, mais a été ressenti dans le monde entier, soulevant des inquiétudes nouvelles quant à la capacité du monde à assurer son approvisionnement alimentaire. Cependant, il est important de noter que la hausse des prix alimentaires sur le marché mondial, n’a pas été, en général, totalement répercutée sur les marchés domestiques, et qu’elle y a donc été plus limitée.

Les gouvernements et les organisations internationales ont lancé des appels spéciaux pour financer les coûts additionnels de leurs activités existantes et pour développer de nouvelles actions en réponse à la hausse des prix. Au Nord comme au Sud, des gouvernements ont formé des cabinets de crise ou des groupes interministériels alors que le Secrétaire Général de l’ONU, Ban Ki Moon, créait en avril 2008 une équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire (HLTF). La crise alimentaire a figuré à l’agenda de deux réunions du G8, et pour la toute première fois, une réunion des ministres de l’agriculture du G8 a été organisée en 2009 sur le thème de la hausse des prix. Trois conférences internationales furent organisées par l’ONU, deux à Rome et une à Madrid, et entre 2007 et 2009, se sont tenus dans le monde entier un grand nombre de conférences, de symposiums et d’ateliers sur les prix, la production et la sécurité alimentaires.

Plutôt que de focaliser l’attention sur des facteurs locaux spécifiques, tels les sécheresses ou les conflits, la nature mondiale de la crise a bien montré la nécessité de réévaluer les politiques et les stratégies existantes de gestion de l’agriculture et de la production alimentaire, et, in fine, de s’attaquer de façon plus décisive au problème de la faim dans le monde. Il est devenu urgent de mettre au point des stratégies efficaces pour traiter le problème

de la faim et accroître la production alimentaire, non seulement pour les populations frappées victimes de la faim, mais aussi pour leurs gouvernements : la crise alimentaire fut ainsi à l’origine d’émeutes ou de troubles sociaux dans plus de 30 pays.

La crise des prix alimentaires fut un réveil brutal pour ceux qui ont réalisé que, contrairement à la croyance générale, le monde n’avait pas sécurisé un système alimentaire pouvant nourrir de manière durable 9 milliards de personnes, estimation de la population mondiale vers 2050. Cette crise a aussi mis en doute l’idée dominante que le développement du commerce international et l’ouverture des marchés avait rendu moins chère et plus fiable l’offre de produits alimentaires, en particulier pour les pays importateurs les plus pauvres.

La pléthore d’évènements internationaux a été l’occasion de décrire et de débattre à l’envie des causes de la hausse des prix. Ce rapport ne revisite pas ces discussions. Son objectif principal est plutôt de comprendre si et comment, les politiques et interventions en réponse à la faim et à la malnutrition, ont été modifiées par la hausse des prix alimentaires, et dans quelle mesure ces réponses ont été cohérentes avec les changements et les tendances plus générales déjà engagées dans le système de coopération internationale. Alors que l’instabilité des prix demeure une menace pour les plus pauvres, notre intention est de tirer les leçons de l’analyse des réponses, dans le but de guider les futurs choix politiques et programmes.

Les trois premières sections du rapport analysent et discutent les principaux domaines des réponses à la hausse des prix alimentaires: 1) les mesures prises pour éviter la contagion de la hausse mondiale des prix sur les marchés domestiques; 2) les mesures prises pour assurer l’accès des populations à la nourriture; et 3) les interventions en faveur de l’agriculture. Une quatrième section, étudie la coopération internationale. Le rapport conclut par une série de recommandations basées sur ces analyses.

# I. PREVENIR LA HAUSSE DES PRIX DOMESTIQUES: PREMIERE LIGNE DE DEFENSE CONTRE LA FAIM

## I.1 Interventions préventives contre la hausse des prix domestiques

### MESURES COMMERCIALES ET FISCALES

Selon des données de la FAO émanant de 81 pays,<sup>4</sup> la mesure la plus fréquente pour répondre à la hausse des prix alimentaires a été la réduction des droits et taxes à l'importation. Ce fut une réponse relativement simple et rapide pour faciliter l'accès du consommateur à la nourriture.

Pendant la première moitié de l'année 2008, les taxes à l'importation de nourriture ont ainsi été réduites dans 76 pays et la TVA dans 22 pays.<sup>5</sup> Cependant, dans la plupart des pays, la baisse de ces taxes a eu un impact limité, car leur taux étaient déjà bas du fait d'accords commerciaux et des programmes d'ajustement structurels. Par exemple les droits de douanes sur le riz et le blé ont été supprimés au Bangladesh, mais ils étaient seulement de 5 % avant la suppression. La Sierra Leone a passé ses tarifs douaniers de 15 à 10 %.<sup>6</sup> Il y a eu quelques exceptions comme le Nigeria qui a réduit ses tarifs douaniers sur le riz de 100 % à 2,7 %, ou l'Inde qui a supprimé un droit de douane de 36 % sur la farine de blé.



© FAO/Giulio Napolitano

Environ 25 pays ont interdit ou imposé des restrictions sur l'exportation de céréales pendant le premier semestre 2008. Parmi ceux-ci, on trouvait certains des plus gros exportateurs de céréales, comme l'Argentine, le Vietnam et l'Inde, et d'autres qui n'étaient pas des exportateurs majeurs, comme le Kenya, la Tanzanie et le Bangladesh.

Dans la plupart des pays, cette interdiction a été levée après quelques mois. L'Inde fit quelques exceptions, autorisant l'exportation de 2 millions de tonnes de riz<sup>7</sup> par des «voies diplomatiques ».<sup>8</sup>

### GESTION ET OUVERTURE DES STOCKS ALIMENTAIRES

La gestion et l'ouverture des stocks publics, souvent couplées à des ventes de nourriture à prix subventionné, a été aussi une réponse clé à la hausse des prix. 35 pays ont eu recours à des interventions au niveau des stocks, dont le Burkina Faso, l'Inde, l'Éthiopie, le Sénégal, le Cameroun, la Chine et le Pakistan.<sup>9</sup>

Cependant, la nature et la taille des stocks étaient très variables d'un pays à l'autre entraînant ainsi des différences dans leur capacité à stabiliser les marchés. Les pays les plus pauvres avaient déjà réduit leurs réserves de céréales lors de la libéralisation de leurs économies. En 2007-2008, leurs réserves, par leur taille limitée, n'ont ainsi pu servir que de filet de sécurité, les stocks étant seulement utilisés pour des distributions, ou des ventes subventionnées aux groupes vulnérables, avec peu d'impact sur les prix.

En Inde, en Indonésie et au Bangladesh, la gestion des stocks de nourriture fait partie d'une politique de prix, dans laquelle les agences gouvernementales achètent chaque année des céréales aux agriculteurs à des prix garantis. Par exemple, tous les ans la Food Corporation of India achète environ 15 % de la production nationale de blé et de riz. En 2007-8, elle a augmenté ses achats afin d'accroître ses stocks; les 25 millions de tonnes de céréales qui sont entrés dans les entrepôts publics ont approvisionné le Système de Distribution Publique Indien et servi de stock



tampon. Au Bangladesh, le gouvernement a révisé à la hausse l'objectif du stock public de nourriture qui est passé de 1 à 1,5 million de tonnes entre 2007 et 2008. Pour ces pays les stocks publics ont rempli plusieurs objectifs : ils ont procuré un stock tampon, ont limité l'inflation, ils ont soutenu la production de nourriture, et ont fourni des ressources pour les distributions de nourriture ou les ventes subventionnées aux plus pauvres.

### CONTROLE DES PRIX ET MESURES ANTI-SPECULATION

Quelques pays ont adopté des mesures pour contrôler les prix, souvent intégrées aux systèmes de gestion des stocks alimentaires comme ceux décrits ci-dessus. Par exemple le gouvernement du Malawi a annoncé que toutes les ventes de maïs se feraient à travers le Agricultural Development and Marketing Corporation (ADMARC) et a fixé le prix auquel ADMARC achèterait le maïs aux agriculteurs et le vendrait aux consommateurs. D'autres, comme les gouvernements de Sri Lanka et de Malaisie ont décidé de fixer un prix maximum de vente au détail pour le riz. Quelques gouvernements comme l'Inde, le Pakistan, la Thaïlande ont pris des mesures contre la spéculation et ont décrété des pénalités très lourdes pour ceux qui spéculaient sur les céréales. Aux Philippines, un groupe d'action « anti-accumulation de riz » à été mis en place pour rechercher ceux qui amassaient des stocks dans un but spéculatif, et la peine de mort fut établie pour punir les crimes de « sabotage économique » et de « pillage ». D'autres pays se sont appuyés sur la police ou les forces

armées pour surveiller les prix de détail et appliquer un système d'amendes.

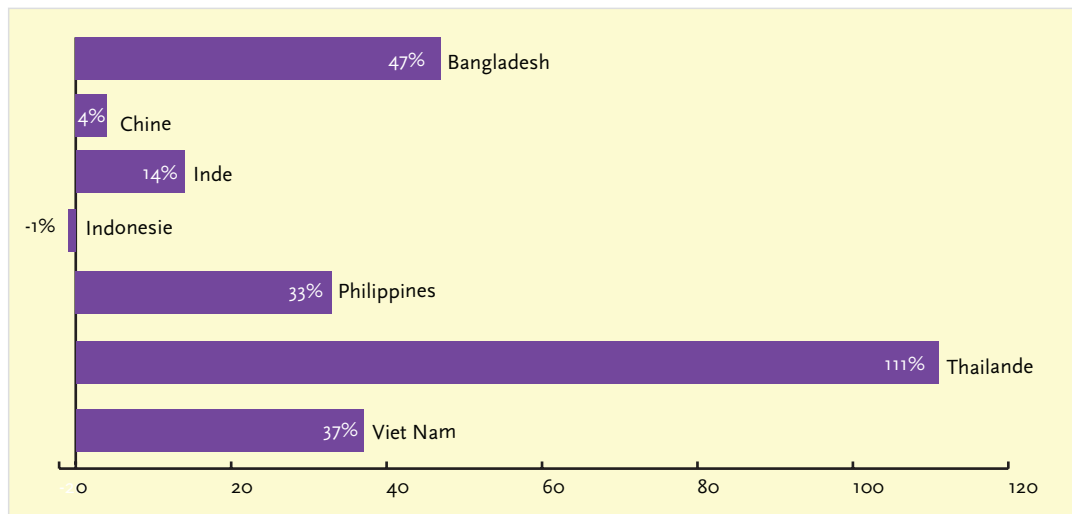
Certains gouvernements ont opté pour des négociations avec le secteur privé pour prévenir l'augmentation des prix. Le gouvernement mexicain par exemple a passé un accord avec la Confédération Nationale des Chambres d'Industrie pour un gel des prix sur 150 produits alimentaires de base, jusqu'en fin 2008. Le gouvernement de la Sierra Leone a négocié avec les importateurs de riz pour en assurer la disponibilité à des prix abordables. Le gouvernement du Burkina Faso a négocié avec les importateurs et les grossistes et a annoncé des prix indicatifs pour quelques aliments de base comme le sucre, l'huile et le riz.

### 1.2 Résultats inégaux des interventions

*«On comprend très peu de choses aux mécanismes et à l'amplitude des effets des politiques alimentaires macroéconomiques, telles que l'impact des prix de la nourriture sur le statut nutritionnel.»*  
—Torlesse et al.<sup>10</sup>

La hausse des prix de la nourriture sur les marchés mondiaux a gravement menacé la majorité des pauvres de la planète. Cependant, ce sont bien les prix domestiques et non les prix internationaux qui affectent la sécurité alimentaire et le pouvoir d'achat des consommateurs pauvres. C'est ainsi que les pays qui sont parvenus à limiter l'inflation des prix domestiques ont pu réduire les effets d'une tendance mondiale sur l'accès à la nourriture de leur population.

FIGURE 1 : AUGMENTATION DES PRIX RÉELS DU RIZ (%) 2ÈME TRIMESTRE 2007 À 2ÈME TRIMESTRE 2008<sup>12</sup>



Source: Dawe, D, FAO, 2010.



L'analyse d'un économiste de la FAO,<sup>11</sup> montre qu'en Asie, la transmission des prix du marché international vers les marchés domestiques a fortement varié d'un pays à l'autre. Entre le 2<sup>ème</sup> trimestre 2007 et le 2<sup>ème</sup> trimestre 2008 les prix domestiques réels ont augmenté de plus de 30 % au Bangladesh, Philippines, Thaïlande et Vietnam, alors que d'autres pays connaissaient une inflation beaucoup plus faible : La Chine (+4 %), l'Inde (+14 %), et l'Indonésie (-1 %). (Voir figure 1)

Cette analyse, explique principalement ces différences par l'attitude des gouvernements envers le commerce de denrées alimentaires, c'est à dire par le choix qu'ils firent de limiter les exportations et fixer le volume du commerce dans le but de préserver la disponibilité de la nourriture sur le marché intérieur. La Thaïlande qui n'a jamais interdit les exportations pendant la crise a connu la plus forte variation de prix dans la région, à 132 % début 2008.

Une étude menée par l'université de Wageningen en Afrique de l'Est a abouti aux mêmes conclusions. Elle a montré qu'en 2008 les prix alimentaires ont baissé en Tanzanie, alors qu'ils augmentaient dans les pays voisins.<sup>13</sup> Les raisons principales étant une bonne récolte, des facilités d'importation et une interdiction des exportations.

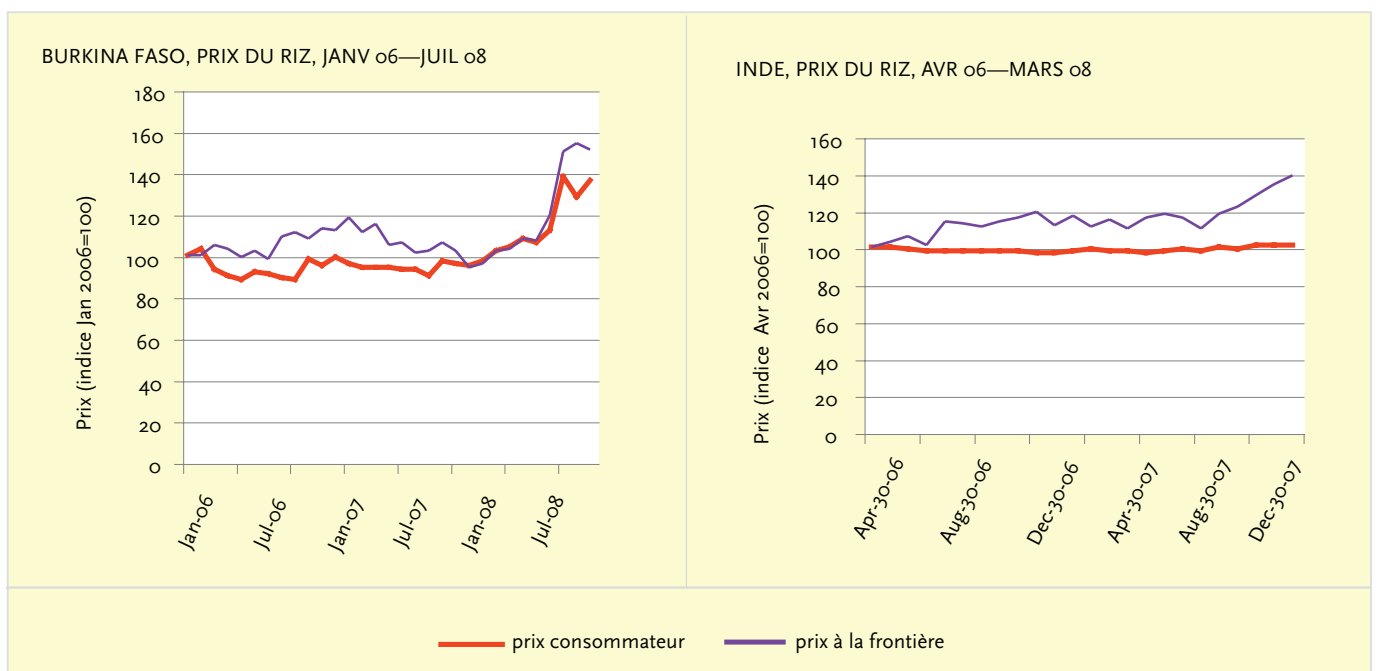
Bien que la Tanzanie fut l'objet de fortes pressions pour annuler cette interdiction, afin de soulager la situation du Kenya voisin, son action avait une certaine légitimité. Les mesures prises en Tanzanie, ont maintenu la sécurité alimentaire à un meilleur niveau que celle du Kenya. De plus, la corruption et la mauvaise gouvernance affectant les interventions publiques dans le secteur alimentaire au Kenya découragent la solidarité de ses voisins.

D'autres facteurs ont aussi aidé à limiter la transmission des prix pour nombre de pays, comme une faible dépendance au commerce international<sup>15</sup> ou l'existence de stocks publics importants réduisant les possibilités de spéculation et d'accumulation de stocks privés. Un message clair et des politiques fortes de la part des gouvernements ont aussi aidé à prévenir la spéculation et la panique chez les agriculteurs, les commerçants et les consommateurs.

Les décisions de réduire taxes et droits de douanes ont eu un impact limité du fait que ces droits étaient déjà très bas dans la plupart des pays. De plus, ces réductions ont entraîné des pertes nettes dans les revenus fiscaux des gouvernements.

Dans l'ensemble, les pays à haut et moyen revenus, ont été plus capables que les pays pauvres de limiter

FIGURE 2: COMPARAISON, ENTRE LE BURKINA FASO ET L'INDE



Source: De Janvry, A., Sadoulet, E. UC Berkeley, 2009.

la transmission du choc des prix mondiaux sur leurs marchés intérieurs. La figure 3 illustre bien ce phénomène en comparant les prix réels à la frontière et les prix réels à la consommation au Burkina Faso et en Inde, avec une transmission forte pour le premier pays et très limitée pour le second.

La volatilité des prix au Burkina Faso est représentative d'un trait commun à plusieurs pays de l'Afrique subsaharienne, où les prix alimentaires sont restés élevés, souvent au dessus des prix internationaux, après le pic de 2008.<sup>16</sup> Un autre trait commun est l'instabilité saisonnière, qui est restée significative dans beaucoup de ces pays et constitue une menace à la subsistance de millions d'individus, quel que soit le niveau des prix.<sup>17</sup>

En Sierra Leone, le Gouvernement a négocié directement avec le gouvernement indien et des importateurs, pour sécuriser l'approvisionnement en riz et s'assurer que les denrées étaient vendues en dessous des prix du marché. Ce faisant, il a réussi à limiter l'inflation mais plusieurs gros importateurs ont réagi en déroutant leurs navires de céréales vers les pays voisins où les prix étaient plus élevés.

Les restrictions à l'exportation ont été très vivement critiquées par les institutions de Bretton Woods et d'autres,<sup>18</sup> qui estimaient qu'elles aggravaient l'inflation mondiale et renforçaient les tensions sur les marchés

alimentaires, tout en démotivant les agriculteurs. L'effet de telles restrictions sur l'inflation mondiale semble être une inquiétude fondée, surtout dans le cas du riz qui dépend d'un marché international très étroit (les marchés internationaux traitent des volumes relativement bas comparés à ceux du blé ou du maïs). En dépit de quelques exceptions, sous forme d'accords bilatéraux – par exemple les accords spéciaux passés entre l'Inde le Bangladesh, la Sierra Leone et le Ghana – ces restrictions ont impacté négativement les pays importateurs de nourriture, qui ne pouvaient plus se ravitailler à leurs fournisseurs traditionnels. Les restrictions du Pakistan ont affecté l'Afghanistan, celles de l'Inde ont affecté le Bangladesh et le Népal, et l'interdiction à l'export en Tanzanie a affecté le Kenya. Néanmoins, il apparaît que ces mesures ont constitué un moyen rapide et efficace de protection des consommateurs en empêchant que la hausse mondiale des prix des denrées alimentaires ne se répercute sur les prix domestiques.

Il est donc intéressant de noter que la crise alimentaire mondiale s'avère être moins « globale » qu'on ne le pense généralement. Nombre de pays ont réussi à empêcher que la hausse des prix ne se répercute sur leurs marchés nationaux. Cette première ligne de défense contre la hausse des prix alimentaires a été d'autant plus facile pour les pays qui avaient des ressources, des institutions et des mécanismes publics en place pour gérer les disponibilités de nourriture dans le pays.



© Samuel Hauenstein Swan, AAH

## II. SATISFAIRE AUX BESOINS ALIMENTAIRES DES POPULATIONS DANS UN CONTEXTE DE HAUSSE DES PRIX ALIMENTAIRES

### II.1. Réponses des individus, des gouvernements et des organisations internationales

#### ENVOIS D'ARGENT ET RESEAUX FAMILIAUX

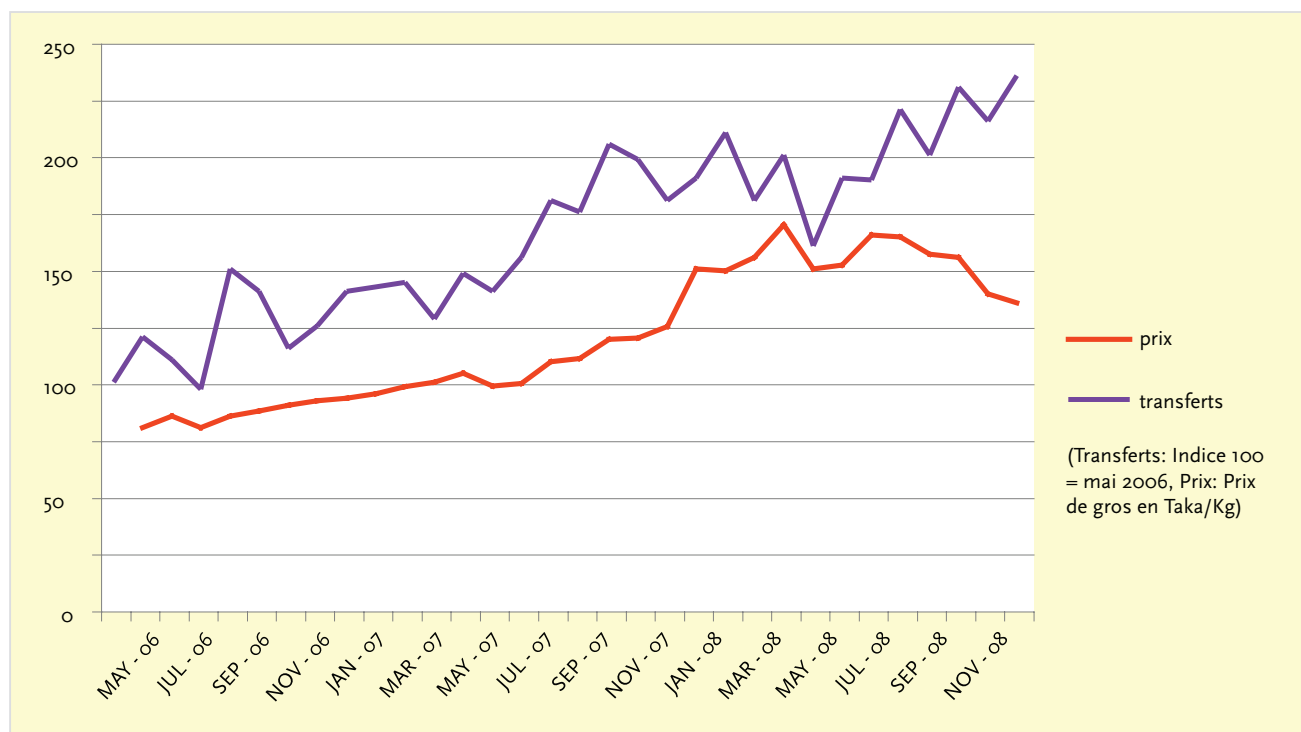
Les envois d'argent des migrants vers leurs pays d'origine se sont élevés à pratiquement 340 milliards \$ en 2008, soit 40% d'augmentation comparés aux 240 milliards \$ de 2007. Le montant réel des transferts est certainement encore plus grand, car ces chiffres ne prennent en compte que les transferts enregistrés.<sup>19</sup> C'est environ trois fois le montant annuel de l'Aide Internationale au Développement, fournie par les pays riches aux pays en développement. Ces transferts constituent la seconde plus importante source de revenus externes après les investissements directs étrangers. Il n'est donc pas surprenant, que ces transferts d'argent aient constitué un

rempart majeur contre les pressions exercées par la hausse des prix alimentaires sur les moyens de subsistance et les économies nationales.

Selon Oxfam, les transferts se sont accrus de 30% au Népal en 2008 et ont continué à croître en 2009. La figure 4 montre une évolution similaire au Bangladesh. En Afrique sub-saharienne, les transferts ont fait un bond, passant d'environ 13 milliards \$ en 2006 à plus de 20 milliards en 2008, soit plus de 50% d'augmentation en 2 ans. A l'échelle mondiale, le niveau des transferts a légèrement diminué en 2009, sans doute en raison de la crise économique, mais avec un montant de 317 milliards \$, ils restent toujours largement plus élevés qu'avant 2008.

Nombre d'études indiquent aussi que faire appel à différentes formes d'aide, comme emprunter à des parents ou des voisins ou souscrire à un crédit, a été le

FIGURE 3: ENVOIS D'ARGENT DES ÉMIGRÉS AU BANGLADESH MAI 2006 À DÉCEMBRE 2008



Source: Chhibber et al, UNDP Regional Centre for Asia and the Pacific, 2009.

mécanisme le plus répandu pour faire face à la hausse des prix alimentaires. Par exemple, une enquête nationale au Cambodge a montré qu'avec la réduction du nombre ou de la qualité des repas, la réponse principale à la hausse des prix, utilisée par 70% des gens, était le recours au prêt d'argent ou de denrées alimentaires.<sup>20</sup>

## SOUTIENS EN CASH ET EN NATURE

La crise alimentaire a donné lieu à l'établissement ou au renforcement des filets de sécurité chargés d'atténuer les effets des prix élevés sur les plus pauvres. La FAO a enregistré la création ou l'extension de programmes de transferts monétaires dans 23 pays, la création ou l'extension d'interventions d'assistance alimentaire dans 19 pays, et des mesures destinées à accroître les revenus disponibles dans 16 pays. Nombre de pays, comme le Bangladesh, l'Inde, le Brésil, l'Éthiopie ou le Mexique avaient déjà des programmes de transferts monétaires ou d'aide alimentaire. La plupart ont augmenté les quantités fournies, les niveaux de paiement, ou le nombre des bénéficiaires de leurs programmes pour compenser la hausse des prix.

Le soutien international aux programmes de filets de sécurité a pris tout d'abord la forme de subventions ou de prêts fournis par des institutions financières internationales et régionales ainsi que par des donateurs bilatéraux. Ces fonds ont servi à renforcer les programmes existants ou à mettre en place de nouvelles interventions. Le programme du Bangladesh reçut un support important

des donateurs internationaux : les dépenses du filet de sécurité alimentaire ont augmenté de 24% en 2008, passant de 688 à 854 millions \$ ; 300 millions \$ furent utilisés pour démarrer un programme Travail Contre Rémunération.<sup>21</sup> Le soutien au Bangladesh a été financé par le FMI (217 millions \$), la Banque Asiatique de Développement (170 millions \$) et la Banque Mondiale (130 millions \$). Aux Philippines, la Banque Mondiale a financé un programme de protection sociale par un prêt de 200 millions \$. Le Kenya a obtenu un prêt de 50 millions \$ pour un programme similaire.

Dans quelques pays, les programmes de filets de sécurité mis en place ont eu une couverture très limitée et ont été relativement symboliques. En Sierra Leone par exemple, où 4 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté, 5 300 jeunes seulement ont participé à un projet Travail Contre Rémunération financé par la Banque Mondiale, avec une moyenne d'un seul mois de travail sur l'année. Dans d'autres cas, la population touchée a été plus importante. En 2008 par exemple 14,5% de la population du Nicaragua a été couverte par le programme de subvention des denrées alimentaires, et 173 000 foyers ont bénéficié de Coupons pour la Sécurité et la Production Alimentaire.

## LE RETOUR DES SUBVENTIONS AUX DENREES ALIMENTAIRES

*Dans des contextes de bas revenus, où « tout le monde est pauvre », il est difficile de faire clairement la différence entre la*

TABLE 1 : BANGLADESH, FILET DE SÉCURITÉ AXÉ SUR L'ALIMENTATION (EN MILLIARDS DE TAKA)

	2007	2008	augmentation
Financement de l'Open Market Sales (OMS)	18.49	26.75	44.7%
Soutien économique aux groupes vulnérables (VGD)	7.21	8.37	16,00%
Aide alimentaire aux groupes vulnérables (VGF)	8.55	7.08	-17.2%
Test Relief (TR)-(FFW)	4.11	6.31	53.6%
Gratuitous Relief (GR) for Food	1.74	2.01	15.8%
Assistance alimentaire (région montagneuse de Chittagong)	2.04	2.38	16.6%
Vivres contre travail (FFW)	5.03	5.84	16,00%
Total	47.17	58.74	24.5%
Total (in million US\$)	688	854	

Source: Ministère du Plan et des Finances, Gouvernement du Bangladesh cité par la Banque Mondiale



*pauvreté chronique et la pauvreté temporaire {...} La plupart des pays en développement font face à des défis critiques, aussi bien institutionnels que financiers, qui ne pourront être surmontés que progressivement et graduellement. Certains acteurs demandent pourtant une institutionnalisation immédiate de la protection sociale. On porte souvent une attention insuffisante aux arbitrages entre les priorités en lice, entraînant un risque de désinformation des décideurs et de politiques malencontreuses.*

—Ugo Gentilini et Steven Were Omano<sup>22</sup>

La crise des prix alimentaires de 2008 a aidé à rétablir en partie la confiance dans l'usage des subventions, en tant que filet de sécurité pour assurer l'accès à la nourriture à des prix abordables. D'après la Banque Mondiale, le programme OMS, (Open Market Sale) du Bangladesh, le principal filet de sécurité dans le pays (voir la table 1 ci-dessous), qui consistait à fournir du riz issu des stocks

publics à des commerçants privés, avec obligation de vendre à prix fixe, a atteint son objectif de toucher les segments de la population les plus pauvres et les plus sévèrement affectés.<sup>23</sup>

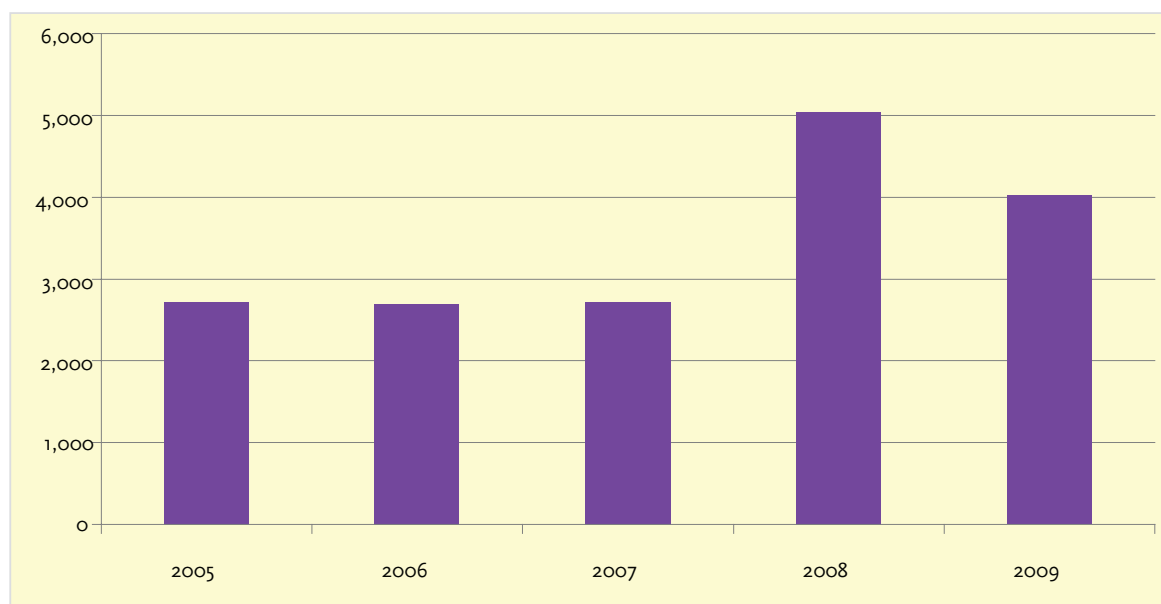
En 2008, le gouvernement haïtien a décidé de subventionner le riz, une denrée consommée par presque tous les foyers haïtiens. Les foyers les plus pauvres dépensent pour le riz un pourcentage élevé de leurs revenus, et les 76% de la population vivant avec moins de 2 \$ par jour consomment environ 70% du riz consommé dans l'île. Une étude de la Banque Mondiale observe que « cette subvention était quasiment neutre du point de vue de la répartition, c'est à dire moins finement ciblée que la plupart des programmes de « filet de sécurité », mais plus équitable que ne le sont souvent les subventions à la consommation. De plus, les erreurs d'exclusion de bénéficiaires sont plus faibles que ce que l'on rencontre

TABLE 2 : CHIFFRES CLÉS DU PAM 2007-2008<sup>25</sup>

	2007	2008	Variation %
Budget (milliards \$)	2.7	5	85
Nb de bénéficiaires (millions)	86.1	102.1	19
Tonnage (millions de tonnes)	3.3	3.9	18
dont donations en nature (millions de tonnes)	1.2	1.1	-8

Source: PAM 2009.

FIGURE 4: CONTRIBUTIONS TOTALES REÇUES PAR LE PAM (EN MILLIONS \$)



Source: PAM

dans les programmes de création d'emploi, d'aide alimentaire ou d'aide en intrants agricoles, car ceux-ci, souvent, n'atteignent pas les foyers les plus pauvres en Haïti.»

Les difficultés pratiques et politiques de mise en œuvre et de ciblage des bénéficiaires des transferts monétaires ou de nourriture ont favorisé les subventions sur les denrées alimentaires de base, surtout dans les pays où les forts taux de pauvreté, rendaient inadapté le ciblage des personnes les plus pauvres.

### COUP DE FOUET AUX PROGRAMMES D'AIDE ALIMENTAIRE DU PAM

La flambée des prix alimentaires fut une mauvaise nouvelle pour le PAM, pour plusieurs raisons: plus de gens affamés, augmentation du coût des programmes, aide alimentaire en nature probablement moins importante si les dons devaient suivre les tendances historiques (les dons d'aide alimentaire des pays producteurs baissent généralement lorsque les prix montent). Facteur aggravant, la hausse des prix du pétrole a accru les coûts du transport.

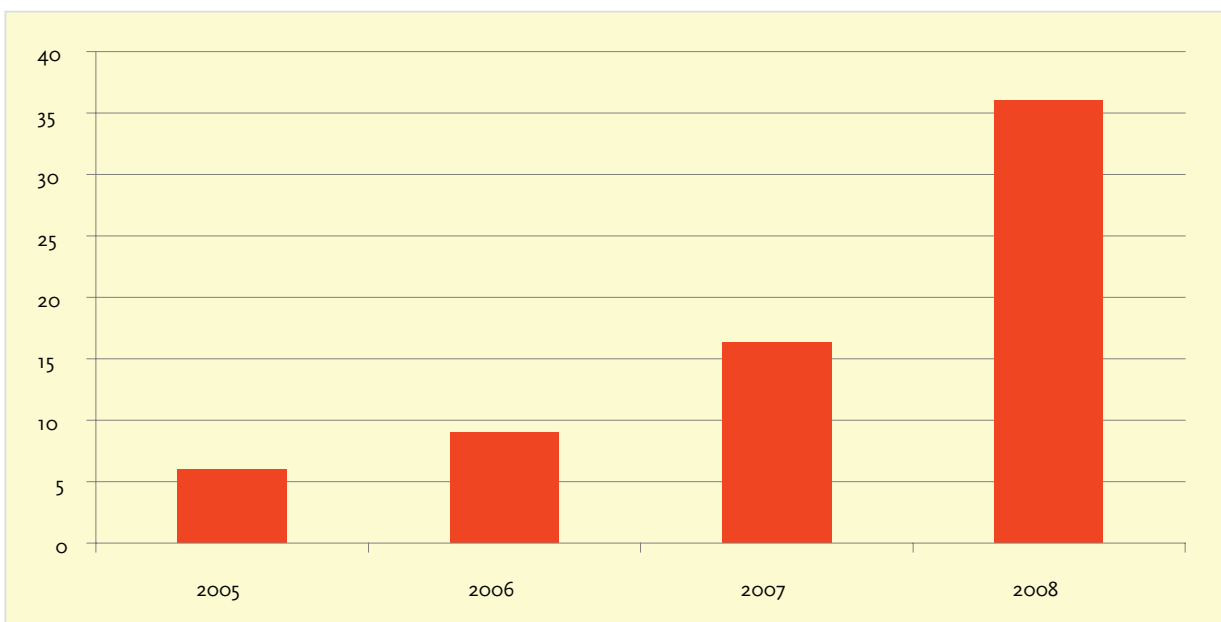
En conséquence, le PAM fut confronté en 2008 à une augmentation de 35% de ses coûts opérationnels et dû trouver 755 millions \$ supplémentaires pour maintenir son assistance à quelque 70 millions de personnes. Il a finalement réussi à récolter ce montant et même

davantage (voir table 2) réalisant ainsi le plus gros budget jamais atteint.

En 2008, le PAM a alloué des fonds à 30 pays pour répondre aux besoins supplémentaires résultant de la hausse des prix,<sup>26</sup> et a fourni une assistance alimentaire à 102 millions de personnes dans 78 pays, soit 18% d'augmentation par rapport aux 86 millions de 2007. La quantité de nourriture distribuée s'est accrue dans les mêmes proportions jusqu'à 3,9 millions de tonnes en 2008. En terme de budget, l'augmentation a été historique, passant pratiquement du simple au double entre 2007 et 2008, pour atteindre 5 milliards \$ en 2008.

Changement qualitatif également : le PAM a élargi son assistance alimentaire pour combler les failles des programmes de protection sociale existants ou de soutien aux moyens de subsistance. Fin 2009, le PAM présentait des chiffres impressionnants pour ses programmes de transferts monétaires et de coupons alimentaires, mis en œuvre pour la première fois à grande échelle, avec plus d'un million de bénéficiaires dans 8 pays, dont 500 000 pour le seul Bangladesh.<sup>28</sup> Alors qu'il recevait essentiellement jusque là des dons en nature provenant de pays riches, le PAM a acheté un record de 72% de ses denrées alimentaires en 2008 – 2,8 millions de tonnes comparé à 2,1 millions en 2007 – dont 78% dans les pays en développement.<sup>29</sup>

FIGURE 5: ACHATS AU NIVEAU MONDIAL DE RUTF PAR L'UNICEF ( EN MILLIONS \$)<sup>40</sup>



Source: UNICEF 2009.

Le programme P4P (Purchase for Progress) a été lancé en 2008, pour une période pilote de 5 ans, dans 21 pays. Le P4P a pour but de permettre au PAM d'effectuer ses achats auprès des petits agriculteurs dans les pays les plus pauvres, de les connecter aux marchés et finalement d'améliorer leurs moyens de subsistance par une augmentation de leur production et de leurs revenus. Ce projet a rejoint d'autres initiatives importantes visant à soutenir les petits agriculteurs, tels les crédits-stockage développés en Afrique de l'Est ainsi que les bourses alimentaires et les entrepôts régionaux en Zambie.<sup>30</sup>

Le PAM développe les relations avec les organisations paysannes, recherche des manières innovantes de travailler, notamment sur la fixation des prix d'achat (un vrai pari lorsqu'on sait que parfois les prix internationaux peuvent être plus bas que les prix locaux des petits exploitants). Les programmes pilotes P4P peuvent conduire à une réelle révolution dans la manière dont l'aide est fournie. En 2008, les achats de denrées alimentaires de 1,4 milliard de dollars représentaient près d'un tiers de l'aide internationale à l'agriculture ces dernières années. Cependant, même quand ils sont effectués dans les pays en développement, les achats d'aide alimentaire ne se sont faits que marginalement auprès de petits agriculteurs dans les pays les plus pauvres. Si ce fait changeait, cela pourrait avoir un impact important en termes d'aide à

l'agriculture pour ces pays.

Depuis 2008, les programmes de cantines scolaires ont de plus en plus été considérés comme une forme de filet de sécurité, et sont donc devenus une forme d'intervention majeure pour les institutions internationales et les gouvernements.<sup>31</sup> Les enfants nourris par ces programmes représentaient presque la moitié des bénéficiaires du PAM, pour ses interventions initiées ou étendues suite à la hausse des prix alimentaires.<sup>32</sup> En 2008, un bénéficiaire sur quatre de l'aide alimentaire du PAM recevait des repas scolaires.<sup>33</sup>

Le nouveau plan stratégique du PAM de 2008-2011, approuvé au plus haut de la hausse des prix en juin 2008, est sensé révolutionner l'institution onusienne. Son adoption et sa mise en œuvre rapide, ont sans aucun doute bénéficié des prix élevés des denrées alimentaires, qui ont favorisé plusieurs des changements proposés:

- Les achats locaux et régionaux sont devenus des options moins onéreuses qu'auparavant, et se sont révélées essentielles lorsque la hausse des prix du pétrole a augmenté le prix des transports.
- Les prix élevés de la nourriture ont rendu l'aide alimentaire plus chère et difficile à se procurer et ont ainsi favorisé des alternatives comme les programmes de



© Samuel Hauenstein Swan, AAH

transferts monétaires et de bons alimentaires.

- Plusieurs gouvernements ont requis l'assistance du PAM pour établir ou renforcer leurs stocks alimentaires publics et leurs filets de sécurité.

### LE RENFORCEMENT DES PROGRAMMES NUTRITIONNELS

La FAO a estimé qu'en fin d'année 2008 la hausse du prix des denrées alimentaires avait poussé 109 millions de personnes supplémentaires dans les rangs des mal nourris.<sup>34</sup> Des recherches en Asie et en Afrique ont confirmé la corrélation entre le niveau des prix alimentaires et le niveau de malnutrition infantile.<sup>35</sup> On peut ainsi conclure que la hausse des prix a entraîné un accroissement de la malnutrition et de la mortalité infantile dans les pays dont les mesures de prévention et de limitation des risques furent trop tardives ou inefficaces.

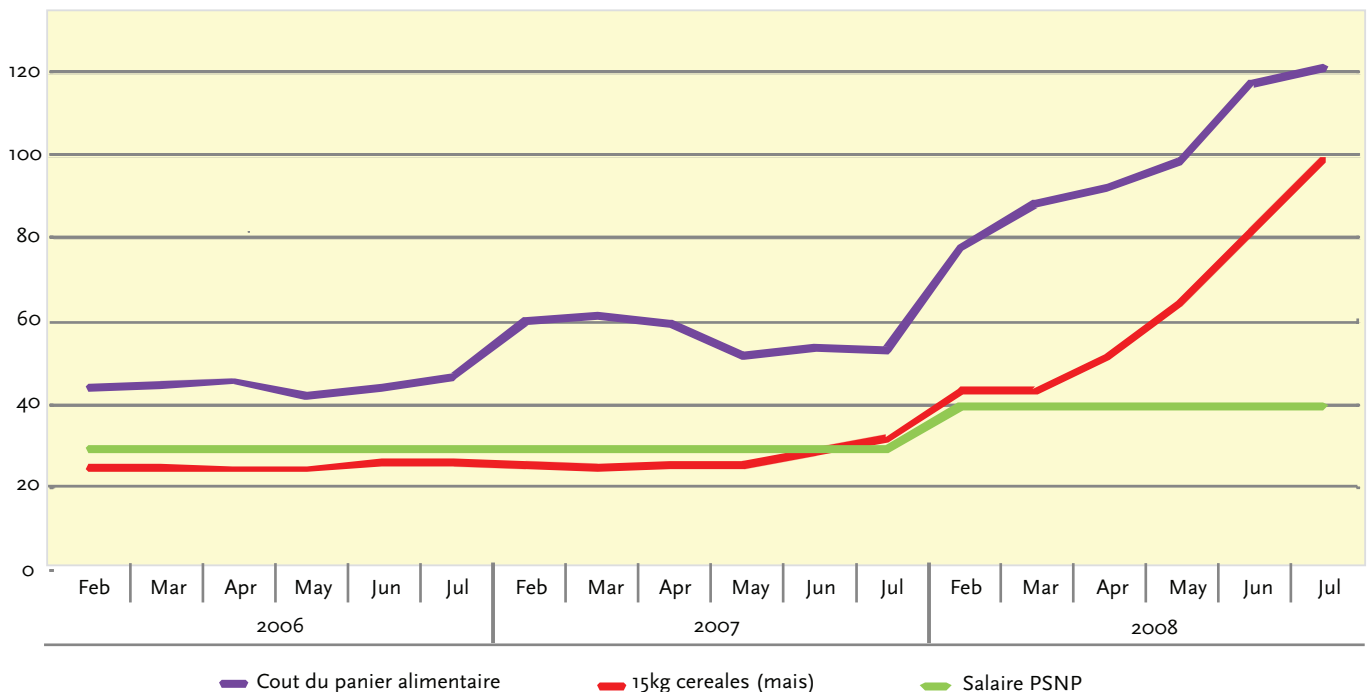
Néanmoins, la crise des prix alimentaires correspond à une augmentation substantielle au niveau mondial, du nombre d'enfants malnourris qui ont été traités, passant d'environ 260 000 en 2004 à 1,8 million en 2008.<sup>36</sup> L'UNICEF rapporte avoir doublé, entre 2007 et 2008, son utilisation d'Aliments Thérapeutiques Prêts à Consommer

(RUTF, de l'anglais Ready-to-Use Therapeutic Food). Le nombre d'interventions nutritionnelles et leur couverture a augmenté depuis 2005, grâce au développement des RUTF et du traitement communautaire de la malnutrition aiguë<sup>37</sup>, grâce également aux efforts de plaidoyer de nombre d'ONGs spécialisées et d'agences des Nations Unies, suite à la crise alimentaire du Sahel de 2005.

Ainsi, en Éthiopie, les programmes de nutrition thérapeutique ont fortement augmenté, avec un nombre total de nouvelles admissions enregistrées de 164 400, entre janvier et octobre 2008. Le nombre de centres de nutrition thérapeutique est passé de moins de 200 à plus de 1 200 en 2008<sup>38</sup>. L'UNICEF a également observé un progrès énorme dans les capacités des services de santé locaux à faire face à la malnutrition.<sup>39</sup>

A la suite de la crise des prix alimentaires, le PAM, la coopération britannique (DFID) et la Commission Européenne (CE), ont développé de nouvelles politiques et stratégies sur la nutrition. En octobre 2009 le Secrétaire Général des Nations Unies a créé le poste de Représentant Spécial des Nations Unies sur la Sécurité Alimentaire et Nutrition. Les prêts de la Banque Mondiale pour la Santé - Nutrition - Population ont atteint un niveau sans

FIGURE 6: VALEUR RELATIVE DES DIFFERENTES MODALITES D'AIDE DANS LA WOREDA DE GUBALAFTO, ETHIOPIE 2006-2008 <sup>50</sup>



Source: Save the Children UK, 2008.



précédent avec 2,9 milliards \$ en 2009, soit le triple des engagements des années précédentes,<sup>41</sup> et en fin 2009, la Banque a également lancé un Plan Mondial d'Action sur la nutrition d'un coût de 10 milliards \$.

Malgré l'attention accrue portée à la nutrition, et même après l'extension en 2008 de la couverture des programmes, il est estimé que 9% au mieux des 19 millions d'enfants sévèrement malnourris ont reçu les traitements dont ils avaient besoin.<sup>42</sup> L'Inde à elle seule compte 6 millions de ces enfants, mais seule une petite proportion reçoit un traitement adéquat. Le gouvernement indien a un large programme de soutien, le ICDS (Integrated Child Development Services) qui est critiqué pour son peu d'efficacité, son iniquité et sa faible couverture.<sup>43</sup> En 2008, 12 états de l'Inde ont signalé des niveaux de faim alarmants; la situation de l'état du Madhya Pradesh était extrêmement critique, avec un accroissement de la mortalité due à la faim.<sup>44</sup>

L'UNICEF qui avait commencé à accroître ses programmes de nutrition en Inde en 2008, a dû les interrompre suite au désaveu de son programme par les autorités locales.<sup>45</sup> De même au Niger et en Éthiopie, les gouvernements ont pris des mesures pour restreindre les interventions nutritionnelles des ONGs. Ceci est un sujet d'inquiétude pour des pays dont les systèmes publics ne délivrent pas encore de traitement adéquat à la malnutrition.

De meilleures relations de collaboration entre les différents acteurs pourraient éviter de telles restrictions. C'est l'objectif de l'initiative REACH, un partenariat pour l'action contre la sous-nutrition infantile qui a été initié en 2008. Piloté par le PAM, l'UNICEF, l'OMS et la FAO, cette initiative entend intensifier les actions à travers des partenariats conduits par les gouvernements, entre les Nations Unies, la société civile et le secteur privé. Il s'agit de partager les connaissances, mobiliser les ressources et promouvoir une approche globale contre la malnutrition infantile. Une première initiative nationale a montré des résultats encourageants en Mauritanie et est aujourd'hui dupliquée dans d'autres pays de l'Afrique sub-saharienne.

## II.2 Un nouveau regard sur les interventions alimentaires

### ENVOIS D'ARGENT ET 'SELF-HELP'

Malgré un rapport sur le développement de la Banque Mondiale, centré en 2006 sur la question, les envois d'argent des migrants sont restés un domaine marginal

de recherche et d'analyse. Bien qu'évaluée à 3 fois le montant de l'aide internationale au développement, cette forme d'aide a reçu peu d'attention de la part des organisations internationales qui tendent à se centrer sur l'aide au développement et l'assistance humanitaire.

Des initiatives récentes montrent plusieurs voies possibles pour maximiser l'impact de ces transferts. Par exemple, des ONGs font campagne pour la réduction des marges de profit, qui peuvent atteindre 20 à 30%, du lucratif business des envois d'argent qui génère plus de 15 milliards \$ de revenus.<sup>46</sup>

Dans son rapport de 2006, la Banque Mondiale note que « les frais de transferts sont élevés, régressifs et opaques, et que leur réduction permettrait d'accroître le flot de ces transferts vers les pays en développement. » L'étude de la Banque Mondiale suggère que même en réduisant le coût de chaque transaction de l'ordre de 33%, ces entreprises feraient encore du profit.<sup>47</sup> Au delà d'une action directe ciblant des établissements tels que Western Union, une ONG, le TIGRA (Transnational Institute for Grassroot Research and Action) fait également campagne pour la création d'un Fond de Réinvestissement Communautaire, qui pourrait fonctionner comme une ressource économique alternative pour des subventions, des prêts, de l'assistance technique au développement.

Sous-jacent au phénomène des envois d'argent, la question de l'immigration est souvent ignorée dans les débats sur l'humanitaire et le développement. Et cependant, les conditions socio-économiques des migrants, et les dispositions légales et fiscales dans les pays d'immigration constituent un enjeu humanitaire majeur. Cet enjeu était évident à la suite du tremblement de terre en Haïti, avec des débats intenses au Canada et dans l'île française de la Guadeloupe sur l'ouverture à un plus grand nombre de migrants pour des raisons humanitaires.

### FILETS DE SECURITE : FIN DU CREDO TRANSFERTS MONETAIRES SEULEMENT?

*“Plutôt que de réguler les prix alimentaires, les pays pauvres devraient envisager de procéder à des transferts monétaires ciblés vers les segments les plus pauvres de leur population, leur permettant d'acheter les produits alimentaires de base.”*

—Robert B. Zoellik, Pdt Banque Mondiale, janvier 2008<sup>48</sup>

*“Le Programme de Filet de Sécurité Productif se*

*déroulait très bien jusqu'en 2007. Il a dérapé en 2008 ”*  
—Un officiel du DFID, juin 2009

Avant la hausse des prix alimentaires, les transferts monétaires étaient la forme privilégiée de filets de sécurité pour nombre d'acteurs internationaux. Début 2008, l'utilisation des transferts monétaires allait croissant dans le monde, avec une reconnaissance grandissante de leur pertinence et efficacité, notamment grâce au développement des nouvelles technologies, comme les cartes bancaires et les téléphones cellulaires. Le nouveau Plan Stratégique 2008-2011 du PAM fait figurer les transferts monétaires et les coupons alimentaires pour la première fois dans la boîte à outil de l'organisation. Les prix élevés des denrées alimentaires et du pétrole ont aussi

“Un exemple de ‘synergie maximale’ est une situation dans laquelle les programmes de filet de sécurité et d'aide alimentaire sont approvisionnés par la production locale: approvisionner les filets de sécurité avec des denrées alimentaires produites localement chaque fois que possible permet un accroissement des opportunités du marché, de la production alimentaire et de l'emploi, tout en fournissant de la nourriture à ceux qui en ont besoin.”

— FIDA, PAM, FAO, 2002

encouragé des pays donateurs et des gouvernements à fournir de l'argent plutôt qu'une aide en nourriture de plus en plus chère. La hausse des prix a néanmoins rendu les transferts monétaires moins adaptés et moins efficaces pour lutter contre la faim, avec de surcroît le risque d'aggraver l'inflation. Cette augmentation a donc forcé un réexamen de la priorité donnée aux transferts monétaires, qui avait sans doute été trop simpliste dans le passé.

Les transferts monétaires peuvent constituer un outil

efficace de lutte contre la faim, en particulier grâce à ses effets multiplicateurs sur l'économie et la stimulation de la production alimentaire locale et du commerce. Cependant les programmes en place en 2007-2008 n'étaient pas suffisamment flexibles pour s'ajuster à la hausse des prix. Après la crise alimentaire de 2008, il a été recommandé que les montants transférés soient indexés sur l'inflation et que les programmes de filet de sécurité soient équilibrés entre denrées alimentaires et transferts monétaires afin de fournir la bonne assistance au bon moment. Recommandation non suivie par l'Éthiopie où le programme national, le PSNP, a poursuivi en 2008 ses transferts monétaires malgré la demande des populations de recevoir de la nourriture plutôt que de l'argent dans un contexte de prix élevés. Les montants des transferts monétaires ont augmenté de 33%, loin de suivre le coût du panier alimentaire qui avait augmenté de 300% dans un même temps (Figure 7).

Il est difficile d'imaginer des programmes à grande échelle mécaniquement indexés sur l'inflation, surtout dans un contexte de fluctuations saisonnières importantes et de ressources financières limitées. Comme l'avait noté en 2008 une étude de Save the Children UK, « un ajustement de 1 birr dans les taux de rémunération, résulte en un accroissement de 25 millions \$ du coût annuel du PSNP. On a des implications similaires si l'on accroît la proportion de denrées alimentaires dans les programmes d'aide. C'est pourquoi, toute augmentation du taux de rémunération et de la proportion de nourriture dans ces programmes, va exacerber les déficits de financements déjà existants, et saper la prédictibilité du PSNP aussi bien à court terme qu'à long terme.»<sup>49</sup>

Les pays donateurs fournissent environ 500 millions \$ par an au PSNP. Ajuster le programme à 200% d'augmentation des prix alimentaires, coûterait plusieurs centaines de millions de dollars, rien que pour couvrir de manière adéquate les bénéficiaires du programme, et évidemment beaucoup plus s'il s'agissait d'intégrer des nouveaux bénéficiaires résultant de la hausse des prix. Mettre en œuvre des programmes qui combinent argent et aide alimentaire et indexer les transferts monétaires sur l'inflation sont des options à considérer pour assurer l'efficacité des filets de sécurité et protéger les populations contre la fluctuation des prix. Cependant, ces mesures semblent insuffisantes pour faire face à des hausses de prix telles que celles qu'on a connues ces dernières années. C'est ce qui rend nécessaire de combiner ces



© FAO/Alessandra Benedetti

options avec des mesures de stabilisation des prix, ainsi que des mécanismes de stockage par lesquels les denrées pourraient être achetées assez tôt dans l'année, quand elles sont disponibles et que les prix sont bas.

#### **FILETS DE SECURITE : UN INSTRUMENT DE REFORME**

Un effet direct de la crise des prix alimentaires a été pour la Banque Mondiale et le FMI de sensiblement modérer leur orthodoxie néolibérale. Ils ont ainsi financé des programmes de subvention, des stocks publics et d'autres formes d'interventions publiques. Ces deux institutions ont cependant donné la priorité aux filets de sécurité et particulièrement aux transferts monétaires, comme réponse à la hausse des prix alimentaires parce que ces interventions minimisent les distorsions du marché et l'intervention publique.<sup>51</sup>

La crise a confirmé que pour les institutions de Bretton Woods, les filets de sécurité font partie d'un vaste plan de réforme politique. Le projet de protection sociale de la Banque Mondiale aux Philippines est par exemple intégré dans le plan de réforme de la politique alimentaire et agricole à long terme du pays, qui engage le gouvernement

à s'abstenir de prendre des mesures de distorsion du libre échange, comme par exemple les subventions du riz.<sup>52</sup>

Le document du projet est explicite sur le rôle de ce programme: soutenir un abandon de la politique d'autosuffisance en riz, ce qui est cohérent avec l'engagement pris par les Philippines auprès de l'OMC à lever les restrictions au commerce du riz d'ici à 2012, et à privatiser les entreprises paraétatiques impliquées dans le commerce du riz.<sup>53</sup> De façon similaire, la Banque Mondiale a fourni un soutien budgétaire au Bangladesh, pour étendre ses filets de sécurité et constituer des stocks alimentaires.<sup>54</sup> Cette aide était cependant conditionnée à une réduction des subventions publiques sur l'énergie et les engrais.<sup>55</sup>

La Banque Mondiale juge que l'aide alimentaire n'est pas aussi efficace que les transferts monétaires, en raison des pertes associées à l'achat, au stockage et à la distribution des denrées. C'est une raison que la Banque met en avant pour encourager en Asie du Sud, l'évolution de systèmes basés sur des distributions alimentaires vers des systèmes de transferts monétaires.<sup>56</sup> Cette politique de la Banque s'explique aussi parce que les transferts





© Samuel Hauenstein Swan, AAH

alimentaires impliquent en général une importante intervention publique dans le secteur agricole, à travers le soutien aux prix, les achats et le stockage publics comme on l'a vu en Indonésie ou au Bangladesh. Ce n'est pas le cas des transferts monétaires qui sont censés réduire le besoin d'intervention publique et stimuler le marché.

Le rapport intermédiaire publié en novembre 2009 par le HLTF décrit les 2 pistes à suivre pour soutenir l'alimentation et l'agriculture. L'une propose d'investir dans les institutions publiques pour la protection sociale, et l'autre est centrée sur les investissements dans l'agriculture - non pas sur les institutions qui pourraient aider directement les agriculteurs.<sup>57</sup>

Pourtant confiner les interventions publiques aux filets de sécurité et laisser l'investissement en agriculture au secteur privé, ne permettra certainement pas de s'attaquer aux causes profondes de la crise des prix alimentaires.

Les interventions publiques sont nécessaires pour guider les investissements et pour établir des systèmes de production alimentaire plus équitables et viables. Au lieu de séparer la protection sociale et la croissance agricole, il est indispensable d'intégrer ces deux objectifs et de rechercher des synergies entre l'une et l'autre.

#### **INTEGRER LA PROTECTION SOCIALE ET LE SOUTIEN A LA PRODUCTION ALIMENTAIRE**

Ces dernières années, le développement des filets de sécurité a souvent été confiné à la création de programmes de transferts alimentaires ou monétaires ciblant les groupes vulnérables. Pourtant des modèles plus intégrés existent depuis des années, avec un succès apparent, dans des pays où la protection sociale a été développée à travers une approche globale de la sécurité alimentaire. Ainsi au Brésil, les fermes familiales bénéficient de crédits, de régimes d'assurance, d'assistance technique et de programmes publics qui leur achètent des denrées alimentaires pour la redistribuer aux pauvres, en parallèle à des programmes de transferts monétaires.<sup>58</sup>

Les systèmes de distribution publique en Inde, au Bangladesh ou en Indonésie sont approvisionnés par des achats aux paysans locaux. Le système assure ainsi aux paysans un revenu minimum pour leurs récoltes et donc une assurance pour leurs investissements productifs. Ces programmes permettent ainsi de stabiliser les prix, soutenir les revenus des agriculteurs, et fournir des denrées alimentaires pour le système de distribution publique. Cependant les achats publics et la constitution de stocks doivent se faire en temps 'normal', pour prévenir la spéculation et une pression supplémentaire sur les marchés alimentaires qui apparaîtraient s'ils étaient effectués au moment d'une crise. Les avantages des subventions aux denrées alimentaires semblent avoir été négligés dans le passé, au prétexte que les transferts monétaires ciblés auraient un meilleur rapport coût/efficacité. Les arguments avancés par les détracteurs, tels les coûts élevés et la difficulté de sortir du programme sont valides, mais ils sont vrais aussi pour les transferts monétaires et l'aide alimentaire. Par exemple il n'y a aucun signe de sortie proche du coûteux programme PNSP en Éthiopie.

Les transferts de nourriture ou d'argent peuvent parfois être mieux ciblés, mais peuvent aussi entraîner des coûts de transaction plus élevés du fait des moyens mis en



œuvre pour le ciblage et une distribution efficace. Les subventions méritent certainement d'être ré-envisagées, surtout dans les pays à haut niveau de pauvreté. On doit aussi s'intéresser aux programmes comme celui du Bangladesh conçus de façon à permettre l'auto-ciblage des destinataires de l'aide, par le choix du type de nourriture fourni, du conditionnement et de l'emplacement des points de vente, tendant à exclure 'automatiquement' du programme les populations les plus aisées.

Le rapport coût / efficacité de systèmes comme ceux du Brésil ou des pays asiatiques décrits plus haut est difficile à évaluer au vu de leurs multiples objectifs. De plus, les différences identifiées entre les réponses des pays comme le Brésil ou l'Inde et d'autres pays plus pauvres et plus petits comme la plupart des pays de l'Afrique Sub-saharienne, ne tiennent pas seulement à leurs ressources

et à leur capacité. Des programmes comme le PSNP en Éthiopie montrent bien que des projets de grande ampleur sont possibles en Afrique, lorsque vision et volonté politique sont présentes.

Cependant, l'intégration de la protection sociale et du soutien à la production alimentaire est un modèle qui ne cadre pas avec l'orthodoxie néolibérale qui a formaté les politiques de développement des 30 dernières années. La flambée des prix alimentaires a ébranlé le Consensus de Washington, mais la promotion des filets de sécurité fait néanmoins partie d'un agenda de réforme qui reste inchangé.

### **REPENSER LES FILETS DE SECURITE ET LA PROTECTION SOCIALE**

La hausse des prix alimentaires a mis en évidence le rôle



© Samuel Hauenstein Swan, AAH

possible des filets de sécurité dans la lutte contre la faim. Les filets de sécurité ont remplacé le recours systématique à l'aide alimentaire des pays riches, comme on a pu le voir dans beaucoup de crises alimentaires passées, et c'est un point positif. Cette évolution marque aussi un progrès dans la conscience de plus en plus marquée du droit de chacun à bénéficier d'une assistance pour subvenir à ses besoins élémentaires.

Etendre les systèmes en place en réponse à la hausse des prix fut souvent problématique en raison de contraintes d'ordre pratique, politique ou financier. Le premier appel à l'aide internationale est venu d'Afghanistan en janvier 2008, un pays aux capacités très réduites et sans filet de sécurité efficace en place.

En Ethiopie, l'appel humanitaire de mars 2008 n'a pas fait référence à la hausse des prix, et visait seulement à compléter le PNSP par des interventions relativement modestes. Ce n'est que 4 mois plus tard, en juillet, qu'un nouvel appel a fait référence à la combinaison de la sécheresse et de la hausse des prix pour justifier 500% d'augmentation des besoins humanitaires. Au Bangladesh, l'augmentation de 25% des dépenses du filet de sécurité n'a pas suffi à couvrir l'accroissement de 48% du prix du riz.

Les éléments ci-dessus suggèrent que la préexistence d'un filet de sécurité n'est pas nécessairement la garantie d'une réponse adéquate face à un tel événement. Ce qui semble avoir été primordial est avant tout la flexibilité et la capacité d'extension des mécanismes préexistants. Les mesures fiscales et commerciales, aussi bien que des subventions ont été en général plus rapides à mettre en place que l'aide ciblée en nourriture ou en argent, et à des coûts opérationnels plus bas.

Ce rapport montre que des divisions politiques profondes et des agendas différents se cachent derrière le concept relativement consensuel de protection sociale. Une définition large de celle-ci devrait inclure une gamme de mesures à prendre pour protéger les gens et leurs moyens de subsistance. Cependant, ces dernières années, le concept de protection sociale a été très souvent limité aux filets de sécurité et en particulier aux transferts monétaires.

La protection sociale implique pourtant la notion de droit à être protégé et la responsabilité de l'État de garantir ce droit. Ce n'est pas le cas des filets de sécurité. Pour

certaines acteurs, les filets de sécurité, et en particulier les transferts monétaires, font partie d'un agenda de réforme vers davantage de libéralisation des secteurs alimentaire et agricole, bien que cela apparaisse difficilement comme une solution à l'instabilité des prix et à la faim.

Ceci est inquiétant, parce que in fine, le « droit à l'argent » n'est pas le « droit à l'alimentation ». Des millions d'individus dans le monde ne pourront satisfaire à leurs besoins premiers, s'ils reçoivent une aide en argent sans mécanisme en place pour limiter l'inflation. L'argument avancé pour l'aide monétaire versus l'aide alimentaire évoque la dignité et l'autonomie de choix des bénéficiaires. Cet argument est valide tant que l'argent peut acheter suffisamment de nourriture. Cependant, restreindre la protection sociale aux transferts de ressources – monétaires ou alimentaires – la réduit à de l'assistance, ce qui ne donne pas forcément plus de dignité ou de pouvoir aux individus. Une étude de l'Overseas Development Institute (ODI), menée en Éthiopie en 2008 a montré que l'aide alimentaire était la moins prisée des interventions pour les populations pastorales, qui plutôt qu'une distribution gratuite, demandaient des mesures limitant la volatilité des prix des denrées alimentaires.<sup>59</sup> Les transferts monétaires sont un instrument potentiellement puissant pour combattre la faim, mais ils doivent pouvoir être combinés à d'autres formes d'intervention appropriées aux conditions du marché.

## **CHANGEMENTS SUR LE FRONT DE L'AIDE ALIMENTAIRE**

Par le passé, l'aide alimentaire internationale a souvent fait partie du problème, puisqu'elle tendait à saper la production locale et favoriser la dépendance aux importations de nourriture. Elle a cependant connu récemment une évolution positive. Le nouveau Plan Stratégique du PAM est une bonne illustration d'une aide plus responsable, qui cible les besoins immédiats tout en cherchant des solutions durables à la faim. Le PAM a élargi sa boîte à outils au delà de l'aide alimentaire, pour y intégrer les transferts monétaires et les coupons alimentaires tout en travaillant à accroître ses achats locaux auprès des petits agriculteurs dans les pays les plus pauvres. De plus, il travaille avec les gouvernements pour mettre en place des systèmes pérennes pouvant prévenir la fluctuation des prix et améliorer les capacités locales à y répondre.

Cependant, dans la mise en place de ce nouveau plan, le PAM fait face à nombre de challenges pratiques et politiques, auxquels il ne pourra sans doute pas faire face seul. C'est le cas par exemple de l'initiative P4P. On peut se demander quelle est la marge de manœuvre du PAM et jusqu'à quel point les donateurs peuvent accepter d'aller en termes de politique des prix et d'achats préférentiels auprès de petits agriculteurs – choisir d'acheter auprès des petits paysans pauvres peut s'avérer parfois plus couteux que d'acheter des produits importés ou industriels.

De plus, certains donateurs ont insisté dans le passé, pour que le PAM se concentre sur l'urgence. Or, l'engagement actuel du PAM à renforcer les capacités des gouvernements et des systèmes locaux va au delà de l'urgence, même s'il s'agit de prévenir les crises et de réduire les besoins d'interventions d'urgence.

La nouvelle approche du PAM a été favorisée par une évolution de la politique d'aide alimentaire des États Unis, le premier pays donateur d'aide en nature, où des tentatives ont récemment été menées pour réformer le système d'aide alimentaire et permettre de développer les achats locaux.<sup>60</sup> D'autres changements majeurs dans les pratiques de l'aide alimentaire ont été impulsés par les ONGs à travers leur travail de lobbying et leurs choix stratégiques internes. Care International par exemple a décidé d'abandonner l'ensemble de ses projets de monétisation de l'aide alimentaire à la fin 2009.<sup>61</sup>

En plus d'aider à la scolarisation, les programmes de cantine scolaire, par leurs avantages en termes de gestion et de ciblage, ont constitué un instrument facile à utiliser pour lancer des interventions au pied levé en 2008. Cependant, on peut douter de la capacité de ce type d'intervention à résoudre les problèmes nutritionnels, parce qu'il ne concerne pas les enfants de moins de 2 ans, groupe le plus touché par la malnutrition et le plus à risque de mortalité due à la malnutrition. De plus les enfants souffrant le plus de malnutrition ne sont généralement pas scolarisés. Certaines ONGs ont donc exprimé leur inquiétude quant à l'importance donnée aux programmes de cantines scolaires dans la nouvelle stratégie du PAM.<sup>62</sup>

## **NECESSITE D'UNE APPROCHE GLOBALE DE LA SECURITE ALIMENTAIRE ET DE LA NUTRITION**

*“On tend à concevoir le rôle de la nutrition de manière étroite, et à le confiner à trois volets : réduction des carences en micro-nutriments, amélioration des pratiques nutritionnelles des nourrissons et des jeunes enfants, et traitement de la malnutrition aigüe.”*

—Claire Chastre, 2009<sup>62</sup>

La couverture croissante des programmes de nutrition va sans doute avoir pour effet de réduire la mortalité infantile et l'incidence des maladies induites par la malnutrition. Ceci explique pourquoi, des experts en nutrition font campagne pour développer les programmes nutritionnels centrés sur l'aspect 'alimentation'. Par exemple, le Lancet observait en 2008 que « la promotion de l'allaitement maternel, une alimentation complémentaire adéquate, une supplémentation en vitamine A et en zinc, et une gestion appropriée de la malnutrition aiguë sévère, sont fortement prometteurs pour la réduction de la mortalité infantile et de l'incidence des maladies liées à la malnutrition. »

Cependant, cette croissance est limitée par plusieurs facteurs, comme le coût du traitement et le manque d'accès à des services de santé corrects dans beaucoup de pays en développement. De plus, cette approche est jugée trop restrictive par d'autres experts, qui avancent que la lutte contre la malnutrition infantile doit avoir une dimension plus globale pour être efficace et durable. Comme l'observait un employé de la FAO en Afrique de l'Ouest, « presque toute la recherche porte sur la nourriture thérapeutique, la vitamine A et autres pilules, et très peu d'attention est donnée à la relation entre nutrition et les moyens de subsistance, la production alimentaire et le marché. Les produits thérapeutiques sont importants mais insuffisants pour faire face à la malnutrition. » La nutrition ne semble pas guider les politiques et les programmes agricoles. Pourtant la diversification des cultures et la promotion de produits nutritifs comme la patate douce à chair orange riche en micro-nutriments et vitamine A, ont un potentiel inexploité de réduction de la mortalité et de la malnutrition infantiles.<sup>64</sup> Comme l'observe Claire Chastre, « les objectifs nutritionnels ne semblent pas très clairs, ou pas très ambitieux. » dans les stratégies de développement rural.<sup>65</sup>

Divers facteurs tendent à laisser la nutrition dans les seules mains des nutritionnistes. Les décideurs politiques, les représentants de mouvements sociaux et les organisations paysannes montrent parfois peu d'intérêt à la nutrition qui apparaît parfois comme un problème importé, tendant à développer des pratiques et des produits étrangers, servant les intérêts de quelques organismes spécialisés. D'un autre côté, les organisations internationales spécialisées, ont tendance à se focaliser sur les aspects techniques du traitement et de la prévention de la malnutrition, et à négliger les

problèmes liés à l'iniquité de l'accès aux ressources ou des politiques agricoles inadéquates.

Alors que le manque de ressources financières est souvent évoqué pour justifier la lenteur de la réduction de la malnutrition, on devrait porter plus d'attention à l'utilisation judicieuse des ressources existantes pour réduire celle-ci. Ce pourrait être par exemple, lors

de la programmation du développement rural et des investissements et services agricoles, donner la priorité à des zones et des populations qui ont peut-être un plus faible potentiel de croissance économique, mais ont un plus fort taux de malnutrition. C'est pourquoi l'initiative REACH semble pertinente, car elle développe une approche plus intégrée de la nutrition, rassemblant tous les secteurs et les acteurs impliqués dans ce domaine.



### III. SOUTIEN A L'AGRICULTURE

#### III.1 Un grand éventail d'interventions en soutien à la production alimentaire

Lorsque les prix alimentaires ont commencé à monter, de nombreux politiques ont réalisé l'importance d'accroître la production alimentaire, soit pour tirer avantage des opportunités du marché et augmenter les ventes et les exportations, soit pour diminuer la dépendance à des importations aléatoires à des prix trop élevés. De nombreux pays comme le Sénégal ou les Philippines sont allés plus loin et ont déclaré l'autosuffisance alimentaire comme objectif à moyen terme. La nature et l'ampleur des soutiens à la relance de la production alimentaire ont varié d'un pays à l'autre en fonction des ressources disponibles, des soutiens extérieurs et des objectifs politiques.

Faciliter les importations peut aider à satisfaire les besoins alimentaires, mais a potentiellement un effet négatif sur la production locale et peut réduire les ventes et donc les revenus des agriculteurs locaux. Pour les pays importateurs de nourriture, il était donc important de soutenir la production alimentaire domestique pour contrebalancer les effets des mesures à court terme prises en faveur des importations. Des mesures pour encourager la production vivrière ont été déterminantes dans les pays où les restrictions à l'exportation auraient pu décourager les investissements des agriculteurs.

Les mesures prises en soutien à la production alimentaire ont été très variées, avec des actions telles que:

- Détaxe, bons d'achat, subventions ou distribution d'intrants agricoles.
- Détaxe ou subventions au carburant pour l'irrigation.
- Soutien aux prix producteurs (garantie d'un prix minimum).
- Achats publics pour les distributions de nourriture, les ventes subventionnées et les stocks publics.

- Soutien au crédit et aux assurances, annulation des dettes des agriculteurs.
- Soutien à la gestion des chaînes de valeur, et information sur les marchés.
- Soutien à l'irrigation et aux infrastructures de stockage.

Avec son Initiative contre la Flambée des Prix Alimentaires (ISFP), la FAO a été la première institution à lancer une réponse à la crise alimentaire en décembre 2007 avec un plan d'action pour un coût estimé à 1,7 milliard \$.<sup>66</sup> L'ISFP a été établie pour aider les pays à mettre en place les mesures destinées à stimuler l'approvisionnement et à élaborer des politiques adéquates. En mars 2009 son budget était d'environ 107 millions \$. Le Fond International de Développement Agricole (FIDA) a alloué 200 millions \$ au soutien à la production agricole de paysans pauvres. En 2008, son huitième appel pour financer les prêts et dons en faveur du développement rural, a conduit à un bond sans précédent de ses ressources de 1,2 milliard \$.

La réponse la plus utilisée en soutien à l'agriculture a été la fourniture d'intrants agricoles, et en particulier des engrais. En mai 2008 le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) a fait une estimation prévisionnelle des besoins à court terme de l'Afrique. Celle-ci s'élève à 1,29 milliard \$, dont 112 millions \$ pour les semences et 749 millions – près de 60 % du total – pour les engrais.<sup>67</sup> A travers l'IFSP, la FAO a distribué des intrants agricoles à environ 370 000 petits producteurs dans plus de 80 pays. Sur les 40 pays assistés par la Banque Mondiale à travers son programme « Global Food Crisis Response Program » (GFRP), 20 ont reçu des intrants agricoles. Pour plusieurs d'entre eux, comme le Bénin, l'Éthiopie, le Niger, le Rwanda et le Nicaragua, ces intrants ont représenté de 90 à 100% des financements.<sup>68</sup> Quelques programmes ont soutenu l'irrigation et la formation / l'accompagnement des paysans. Tous les efforts internationaux se sont concentrés sur les pays les plus pauvres, mis à part, la Société Financière Internationale de la Banque Mondiale qui a investi en 2008 plus de 1,4 milliard \$ en soutien

## Encadré 1 : Bangladesh : Intégrer filet de sécurité, régulation des prix et soutien à la production alimentaire (adapté de la Banque Mondiale)<sup>71</sup>

Le gouvernement a accéléré ses programmes de filet de sécurité pour soutenir les programmes de distribution alimentaire et les subventions aux denrées alimentaires. Il a accru de 25% les moyens de sept de ces programmes : de 688 millions \$ en 2007 à 854 millions \$ en 2008. En 2009 le gouvernement a également annoncé un nouveau plan de transferts monétaires. Conçu en réponse à la crise alimentaire, ce plan est le plus important programme de filet de sécurité du pays avec une allocation initiale de 300 millions \$.

Les actions entreprises pour assurer la disponibilité des céréales incluent des efforts pour améliorer l'accès des agriculteurs aux engrais par l'extension du réseau de distribution des engrais et l'augmentation du prix d'achat du riz. La hausse du prix d'achat du riz par le gouvernement a largement contribué à la récolte exceptionnelle de riz boro, en encourageant les agriculteurs à accroître leur production. Enfin, le gouvernement a revu à la hausse la taille des stocks publics, passant d'un objectif de 1 million de tonnes en 2007 à 1,5 millions de tonnes en 2008.

Ces actions ont été cruciales, au moins sur le court terme, pour assurer que : a) il y ait assez de nourriture dans le pays pour nourrir la population pendant une crise qui pouvait bloquer temporairement les importations; b) les stocks de nourriture soient suffisamment importants pour influencer, si nécessaire, les prix locaux, tout en assurant la possibilité de vendre de la nourriture aux plus pauvres à des prix subventionnés

à l'industrie agroalimentaire dans des pays à revenus moyens comme l'Argentine, l'Uruguay, le Brésil, la Russie, l'Ukraine et le Kazakhstan.<sup>69</sup>

Certains pays ont pris des mesures significatives, comme par exemple, la décision du gouvernement indien annoncée en février 2008, d'annuler les dettes de la totalité des petits agriculteurs du pays par un plan gigantesque, estimé à environ 15 milliards \$.<sup>70</sup>

En Inde et au Bangladesh, les gouvernements ont soutenu les paysans en augmentant le prix d'achat des céréales, et en subventionnant les agriculteurs les plus pauvres, pour atténuer la hausse des coûts d'irrigation et des engrais. Au Bangladesh, l'engagement du gouvernement s'est illustré par la diversité des mesures adoptées, y compris des coupures d'électricité dans les villes pour permettre aux pompes à eau des agriculteurs de fonctionner correctement. (encadré 1)

Au fil des réponses, après avoir initialement mis l'accent sur les engrais chimiques, quelques gouvernements ont commencé à donner leur soutien à des formes d'agriculture plus durables. Par exemple, en 2009, le gouvernement des Philippines a décidé d'arrêter son programme de subventions aux engrais chimiques pour encourager l'utilisation des engrais organiques. Il a adopté une approche de fertilisation équilibrée, basée sur l'utilisation combinée d'engrais chimiques et organiques. Le gouvernement promet aussi le Système de l'intensification de riz (SRI) qui permet aux

petits agriculteurs d'augmenter leurs rendements tout en réduisant l'utilisation d'engrais chimiques et autres intrants externes.<sup>72</sup> En 2008, au Bangladesh, la première de quatre usines de compostage de déchets à grande échelle a vu le jour au sud-est de Dacca grâce à des financements internationaux de 12 millions \$.<sup>73</sup>

### III.2 Questions soulevées par les réponses

#### QUI A BÉNÉFICIE DU SOUTIEN À L'AGRICULTURE?

En juin 2009 la FAO a mentionné dans un rapport l'efficacité globale de la stratégie d'augmentation de la production dans la réponse à la flambée des prix alimentaires : « avec le début de la nouvelle saison de commercialisation 2009-2010, les perspectives sont toujours positives puisqu'il est prévu que la production mondiale de céréales soit la seconde plus importante après le record de l'an dernier. »<sup>74</sup> Cependant, ce rapport note aussi que dans les pays développés et dans la plupart des pays exportateurs, ce sont avant tout les gros producteurs qui ont bénéficié de la flambée des prix alimentaires. De plus, selon la FAO, la production de céréales dans les pays développés a augmenté de 11 % entre 2007 et 2008, alors qu'elle n'a augmenté que de 2,6% dans les pays en développement.<sup>75</sup>

L'efficacité de mesures individuelles pour soutenir la production alimentaire est difficile à estimer, parce

qu'elles faisaient généralement partie de tout un ensemble d'interventions. De plus, au delà des interventions publiques, les prix élevés ont évidemment encouragé les agriculteurs à développer les cultures alimentaires pour profiter de la situation. En outre, au delà de l'échelle macro, il est difficile d'évaluer quels agriculteurs ont effectivement bénéficié des diverses actions qui ont été menées dans chacun des pays.

Certains pays en développement ont pu tirer avantage des prix élevés des céréales. Par exemple, l'Ouganda a été moins sévèrement touché et a réagi en développant les cultures dont les prix étaient élevés et la demande en hausse dans les pays voisins. Il a bénéficié de plusieurs facteurs : une faible dépendance aux importations de nourriture, une spécialisation dans le maïs comme culture

de rente et non comme culture vivrière, la diversité des habitudes alimentaires de la population et davantage de diversification des cultures alimentaires comparé à la moyenne des pays africains.

En dépit des engagements internationaux en faveur des petits agriculteurs, de nombreux rapports indiquent que les programmes de soutien aux productions alimentaires ont globalement ciblé des agriculteurs plus aisés et plus productifs. Par exemple, en Éthiopie qui a été le plus important bénéficiaire du programme GFRP de la Banque Mondiale, l'utilisation des engrais importés a été concentrée dans les zones considérées comme plus accessibles et plus productives.<sup>76</sup>

Au Bénin, dans le but « d'assurer la production », la majorité des agriculteurs bénéficiaires (60%) ont été des





gros producteurs cultivant plus de deux hectares.<sup>77</sup> De même, au Niger, le programme d'engrais financé par la Banque Mondiale a ciblé les producteurs de riz irrigué, généralement plus aisés que la majorité des agriculteurs qui dépendent de cultures pluviales.<sup>78</sup>

Dans certains cas, garantir le prix d'achat des denrées alimentaires équivalait à soutenir de manière disproportionnée les gros producteurs. Par exemple au Kenya, moins de 2% des producteurs de maïs produisent 50% du maïs mis sur le marché, et leur revenu moyen tiré des ventes de maïs est 20 fois plus élevé que celui des 70% de foyers les plus pauvres. Une étude de la Banque Mondiale a noté que les mesures de soutien des prix étaient principalement destinées à sauvegarder les intérêts des gros producteurs, sans prise en compte de l'impact sur les consommateurs et les populations pauvres.<sup>79</sup>

#### FALLAIT-IL PRIVILEGIER LES INTRANTS AGRICOLES?

*“Durant le pic de la crise alimentaire, une très haute priorité a été donnée à l’approvisionnement en intrants de base pour la production agricole, particulièrement les semences et les engrais [...] Pratiquement toutes les estimations de l’évaluation inter-agences des Nations Unies (Interagency Assessments – IAAs) confirment cette priorité.”*

—FAO, 2009

Nombre d'observateurs ont questionné la priorité donnée aux engrais dans la réponse à la crise. En Éthiopie par exemple, l'acheminement des engrais n'a pas été coordonné avec les agences humanitaires. En juin 2009, le PAM alertait que l'aide alimentaire ne pouvait pas entrer dans le pays, à cause d'une décision du gouvernement de donner la priorité, dans le port encombré de Djibouti, aux importations d'engrais avant l'aide alimentaire.<sup>80</sup>

De plus, les importations massives d'engrais n'ont pas été accompagnées d'investissements parallèles en semences et systèmes de semences améliorés. En Éthiopie les experts agronomes soutiennent que la faiblesse du secteur semencier (seulement 3% des semences utilisées dans le pays sont améliorées) aurait dû encourager à orienter une partie des dépenses vers les semences, à la fois pour l'approvisionnement à court terme et pour le développement du secteur (par exemple pour développer les capacités locales de multiplication des semences et de commercialisation). La FAO a suivi cette approche alternative dans certains pays. Au Niger

par exemple, elle a soutenu la multiplication de semences améliorées des cultures locales telles le sorgho et le millet. Suivre cette approche dans d'autres pays aurait eu un impact plus fort et plus durable que les seuls engrais.<sup>81</sup> Cet argument prend une résonance particulière, lorsqu'on sait qu'une partie importante de la réponse a eu lieu *après* le pic de la hausse des prix alimentaires et des engrais et que dans plusieurs cas, les programmes d'intrants ont détourné des fonds destinés au développement rural et à la construction d'infrastructures.<sup>82</sup>

La priorité donnée aux engrais chimiques, soulève aussi la question de quelles pratiques agricoles soutenir, dans le contexte du changement climatique et de la dégradation des ressources naturelles. Pour de nombreux experts, l'adaptation aux nombreux défis posés par le changement climatique, passe par une évolution vers des pratiques agricoles durables. Par exemple, un rapport d'Oxfam observait en novembre 2009, que « pour un paysan, l'adoption de pratiques agro-écologiques est limitée par divers obstacles, combinés à des orientations-cadre qui privilégient des stratégies basées sur des intrants importés et néglige profondément l'agriculture durable. »<sup>83</sup> Au Malawi, plus de la moitié du budget agricole est réservé aux subventions des intrants. Cela ne semble pas durable puisque le pays a besoin de ressources pour développer des alternatives efficaces à la monoculture du maïs, ce qui n'arrivera pas si la plupart des dépenses se font sur les intrants pour la saison agricole suivante.

#### QUEL SOUTIEN A LA COMMERCIALISATION DES PRODUCTIONS AGRICOLES?

La baisse des investissements dans l'agriculture de ces dernières 30 années a pris la forme, entre autre, d'un retrait des institutions et des mécanismes comme les offices céréaliers, qui aidaient à la commercialisation des denrées produites et prévenaient la volatilité des prix. Ceci explique en partie pourquoi les efforts pour stimuler la production n'ont pas été nécessairement soutenus par des mesures assurant la commercialisation adéquate de la production excédentaire.

Dans nombre de pays, les paysans ont exprimé leur inquiétude sur le fait que, stimuler à court terme la consommation d'intrants était pertinent, uniquement si cela était combiné au nécessaire développement des marchés et du commerce régional qui pourraient absorber l'accroissement de la production. Des mesures de soutien aux prix étaient par ailleurs jugées essentielles pour



permettre aux paysans de bénéficier de l'accroissement de la production.<sup>84</sup>

Une étude de l'ODI au Bangladesh montre que la combinaison de différentes mesures, incluant un prix d'achat attractif, donnait les meilleurs résultats. De plus, à quelques exceptions près, comme l'Ouganda qui a augmenté sa production de maïs spécialement pour exporter vers les pays voisins, le soutien à la production domestique a souvent été combiné à des mesures protectionnistes, destinées à empêcher que la production alimentaire ne soit exportée. Ceci a posé problème dans des régions comme l'Afrique de l'Est et de l'Ouest, où le commerce frontalier est très important et où les échanges informels sont très difficiles à canaliser, ce qui provoque in fine une perte en revenus d'importations et d'exportations pour tous les pays concernés.

Il est à remarquer que les mesures efficaces prises en Indonésie pour maintenir des prix bas en 2008, faisaient suite à des interventions allant dans le sens opposé deux ans auparavant. Le gouvernement fut ainsi capable de conserver des prix domestiques de 20 à 50 % supérieurs aux prix internationaux, en 2006 et 2007, par la restriction des importations.<sup>85</sup> D'après une étude de Cummings et al., en 2006, ces politiques de stabilisation des prix des céréales ont joué un rôle important, dans plusieurs pays d'Asie, pour la protection des revenus des agriculteurs, et pour favoriser leurs investissements en éliminant les risques de fluctuation des prix.<sup>86</sup>

### **QUEL MODELE DE PRODUCTION ALIMENTAIRE?**

Peu de gens se souviendront de 2008 comme de l'Année Internationale de la Pomme de Terre, lancée par la FAO pour sensibiliser les opinions sur l'énorme potentiel de la pomme de terre, des tubercules et plus généralement de la diversification agricole dans le combat contre la faim.<sup>87</sup> La diversification des cultures et l'intensification durable des petites exploitations agricoles font partie des solutions clés pour une amélioration durable des moyens de subsistance des agriculteurs les plus pauvres. Et pourtant, concentrée sur l'augmentation de la production céréalière, la FAO, n'a généralement pas su faire le lien avec ces solutions dans sa réponse à la crise alimentaire en 2008-9.

La réponse à la hausse des prix alimentaires a mis avant tout l'accent sur l'accroissement de la production des principales céréales. La priorité est allée à l'agriculture

conventionnelle, en particulier par la fourniture de semences et d'engrais importés, ainsi que par des actions de soutien à l'irrigation. Cela a été particulièrement le cas des programmes ISFP financés par la FAO et le GRFP de la Banque Mondiale.

Nombre de pays ont combiné les actions en faveur des intrants agricoles, avec des interventions dans les domaines du crédit, des assurances, du soutien aux prix et de constitution de stocks. Le Bangladesh a ainsi recherché des synergies entre plusieurs instruments : filets de sécurité basés sur l'aide en nourriture et en argent, régulation des prix, soutien à la production alimentaire par la fourniture d'intrants, achats publics de denrées alimentaires à des prix garantis. Cette approche est considérée comme un succès par plusieurs observateurs.<sup>88</sup> D'autres pays n'ont pas voulu ou pas pu mettre en place une telle approche globale, ce qui a limité l'impact de leurs interventions.

Globalement, peu de réponses ont donné la priorité aux changements nécessaires pour des solutions durables tels que des investissements dans la chaîne d'approvisionnement et dans les capacités locales de production de semences et d'engrais. Seuls, quelques pays ont rapporté avoir accru leurs investissements dans des méthodes de production durable. Il y avait bien une logique à fournir en urgence des intrants agricoles au moment où ils étaient chers, de façon à stimuler la production alimentaire et à limiter le coût des importations. Cependant, une fois passé le pic des prix de la nourriture et des engrais, la priorité aurait dû être donnée aux moyens de rendre ces changements durables.

### **DISTRIBUTION DES TERRES : UN PROBLEME CENTRAL MAIS POURTANT OUBLIE**

Un des effets de la hausse des prix alimentaires a été une tendance à l'acquisition de vastes étendues de terres dans les pays en développement pauvres par des pays plus riches et des investisseurs privés. C'est aujourd'hui un phénomène généralisé, avec des intérêts étrangers recherchant ou ayant déjà sécurisé entre 37 et 49 millions d'hectares de terres cultivables entre 2006 et mi 2009.<sup>89</sup> Cette situation suscite de graves inquiétudes quant à la sécurité alimentaire future de pays déjà affectés par la faim, comme le Mali et l'Éthiopie.

Alors que nombre d'organisations paysannes et d'ONGs ont bien saisi l'urgence de s'engager sur ce problème,

les questions plus vastes de réforme agraire et de la redistribution des terres étaient totalement absentes du débat sur les stratégies et les politiques de réponse entre 2007 et 2009. Le Cadre Global d'Action (CFA) des Nations Unies a bien mentionné qu'il était impératif pour une solution durable à la crise et la croissance à long terme, d'assurer les droits d'accès à la terre pour les communautés ou les individus, notamment ceux des groupes marginalisés tels que les populations indigènes et les femmes.<sup>90</sup> Pourtant, il semble qu'aucune action n'ait été entamée en ce sens au niveau des politiques et des gouvernements.

Dans beaucoup de pays, l'inégalité dans la distribution des terres, est une des principales raisons pour lesquelles des millions d'agriculteurs, travaillant sur des petites parcelles de terre peu fertiles et alimentées par les eaux pluviales, peuvent à peine nourrir leurs familles, même avec un meilleur accès à la technologie et aux intrants. En mai 2008, le Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR), a répondu à l'offensive

du gouvernement du Sénégal contre la crise alimentaire, en le sommant de respecter ses engagements antérieurs concernant la réforme du foncier.<sup>91</sup> Aux Philippines, le programme de redistribution des terres, commencé en 1987, est dénoncé comme ayant largement échoué à remplir ses objectifs.<sup>92</sup> Pourtant ce programme était considéré comme essentiel à la réduction de la pauvreté dans un pays où 10 % de la population possède 90 % des terres agricoles.

A quelques rares exceptions comme Aide et Action, les ONGs internationales ne se sont pas emparées du problème des droits fonciers. Négliger la question de l'accès et du contrôle de la terre constitue une grave erreur des décideurs politiques et experts en développement: les débats sur les technologies agricoles, la productivité, l'adaptation au changement climatique, et la résilience, sont hors de propos si aucune solution n'est trouvée pour assurer aux petits agriculteurs un meilleur accès à de bonnes terres.

## IV. COOPERATION INTERNATIONALE

*“C’est une époque de changements extraordinaires. Les choses bougent vite, des gouvernements sont impliqués de diverses façons. Des Organisations de la Société Civile (OSC) et des ONGs, mais aussi des mouvements sociaux, sont également devenus plus importants et ont un rôle clé à jouer. C’est une époque où nous devons faire preuve d’imagination, où nous devons être transparents et cohérents.”*

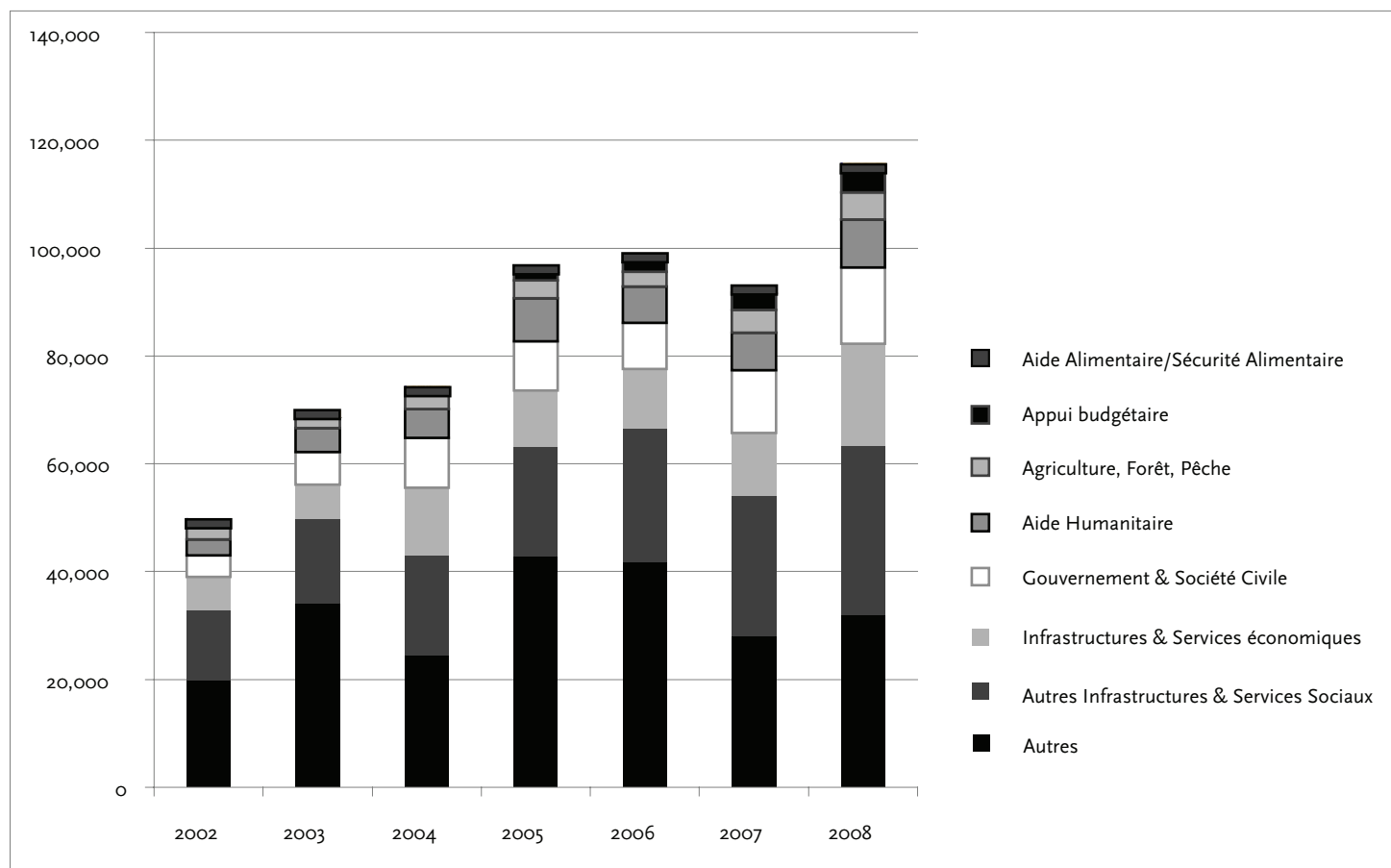
—David Nabarro, Représentant spécial des Nations Unies pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition, janvier 2010

### IV.1 Un effort international sans précédent

#### ACCROISSEMENT GLOBAL DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

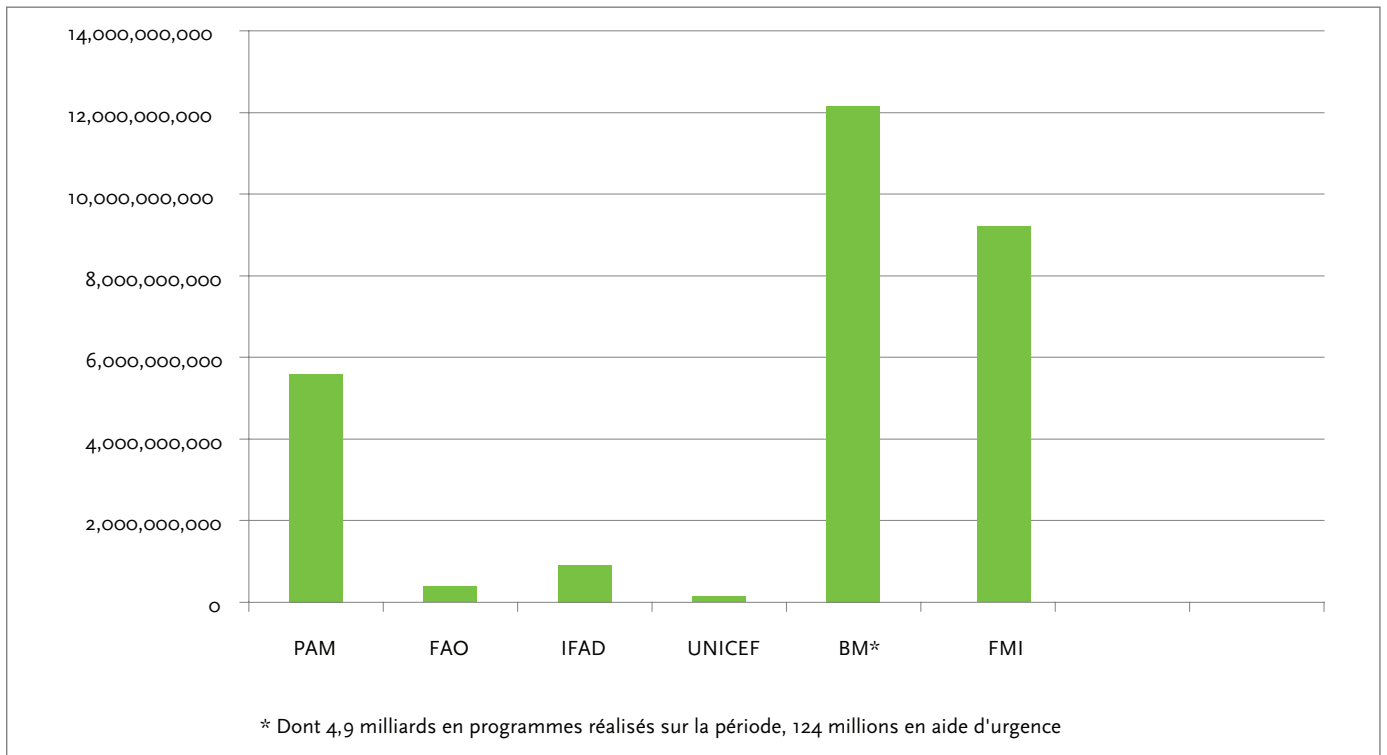
La crise des prix alimentaires a eu un impact majeur sur les financements internationaux pour l'alimentation et l'agriculture. La figure 8 montre l'évolution de l'Aide au Développement ces dernières années, avec un déclin de 7% en 2007 et une hausse de 25% en 2008.

FIGURE 7: EVOLUTION DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT 2002-2008 (EN MILLIONS \$)



Source: OECD 2009.

FIGURE 8: FONDS INVESTIS / MOBILISÉS /ALLOUÉS JUIN 2008 – SEPT 2009 (\$) <sup>96</sup>



Source: HLTf 2009.

Cependant, l'aide internationale à l'agriculture reste marginale, représentant environ 4% du total de l'Aide au Développement. (Fig. 7). Bien que quelques donateurs comme l'Espagne et la Communauté Européenne aient déboursé les fonds qu'ils avaient promis, les engagements pris lors de différents sommets, comme les 20 milliards \$ annoncés par le G8 à l'Aquila en 2009, ne se sont pas encore matérialisés.

Nous sommes encore très loin de relever le défi de mobiliser chaque année, 40 milliards \$ supplémentaires de financements publics, comme l'a estimé nécessaire le HLTf.<sup>93</sup>

### LES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES

La Banque Mondiale a lancé en mai 2008 le programme GFRP (Global Food Crisis Response Program) avec une ligne budgétaire de 1,2 milliards \$, augmentée à 2 milliards \$ en 2009. Il a été utilisé pour soutenir les budgets gouvernementaux, les filets de sécurité, et la production alimentaire dans les pays affectés par la hausse des prix.<sup>94</sup>

Le FMI a fourni une assistance et un soutien budgétaire

direct aux pays confrontés au déséquilibre de leur balance des paiements et à un déficit croissant dû aux importations requises. Comme pour la Banque Mondiale, le soutien budgétaire du FMI a aidé les gouvernements à prendre toute une gamme de mesures pour répondre à la hausse des prix. Celles-ci ont servi à compenser les pertes de revenus dues à la réduction des droits et taxes, et ont financé la gestion des filets de sécurité, des subventions, des stocks alimentaires, et du soutien à l'agriculture.

Le FMI a augmenté des lignes de crédit préexistantes, pour 11 pays, par les dispositions du PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility), et a lancé de nouveaux programmes PRGF dans 4 pays supplémentaires.<sup>95</sup> Le FMI annonce des prêts à hauteur de 9 milliards \$, en réponse à la crise alimentaire, entre juin 2008 et octobre 2009. Cependant, ce chiffre prend en compte les prêts pluriannuels qui étaient déjà en cours avant la crise, aussi bien que les nouveaux prêts. La réponse du FMI à la crise alimentaire est difficile à estimer, du fait de sa nature pluriannuelle, et parce que ses objectifs n'étaient pas liés aux seuls prix alimentaires (par exemple, il apportait un soutien à certains pays pour les balances de paiements



impactées par les hausses des prix à l'importation, mais aussi par la hausse du pétrole).

Les efforts des banques régionales ont été remarquables. Entre mai et juin 2008, elles ont annoncé plus de 4 milliards \$ en prêts et subventions à l'alimentation et à l'agriculture : la Banque Inter-américaine de Développement (BID) a alloué 500 millions \$ et la Banque Asiatique de Développement a prêté 500 millions \$ en soutien immédiat au budget de 7 pays, et a doublé son aide à l'agriculture en 2009, la portant au delà de 2 milliards \$. En juin, la Banque Islamique de Développement a annoncé 1,5 milliards \$ en prêts et subventions pour soutenir 25 pays sur 5 ans. Enfin, la Banque Africaine de Développement a lancé l'Initiative de Réponse à la Crise Alimentaire en Afrique pour mobiliser 745 millions \$ sur le court terme et 2,1 milliards à plus long terme.

### LES PAYS DONATEURS

En réponse à la hausse des prix, un certain nombre de pays donateurs ont alloué des fonds spécifiques, tant pour le financement d'actions humanitaires que de développement. Parmi les donateurs les plus importants, l'Office d'Aide Humanitaire de la Commission Européenne, (ECHO) a accru son budget d'aide alimentaire de près de 50 % entre 2007 et 2008. La Commission Européenne, dont l'aide à l'alimentation et à l'agriculture déclinaient ces dernières années, a consacré un milliard d'euros supplémentaires, sans compter les nouvelles dépenses substantielles engagées par les états membres. En juin 2008, le congrès américain allouait 770 millions \$ à l'USAID dans le cadre de la President's Food Security Response Initiative (PFSRI). Le montant de la réponse de la Chine à la crise alimentaire de 2008 est inconnu, mais elle a annoncé en novembre 2009, s'apprêter à doubler son aide à l'Afrique, à hauteur de 10 milliards \$ sur trois ans, et à envoyer 50 équipes d'experts agricoles pour former 2000 experts locaux.

### COORDINATION ET COHERENCE DES EFFORTS INTERNATIONAUX

Le Groupe d'Action de Haut Niveau des Nations Unies (HLTF) a été créé pour optimiser et renforcer la cohérence des efforts du système multilatéral en réponse à la crise.<sup>97</sup> Une des premières tâches entreprises par le HLTF fut de produire un Cadre Global d'Action (CFA), pour guider les acteurs mondiaux et locaux, les institutions et les

gouvernements. Le CFA a identifié des actions prioritaires pour améliorer la sécurité alimentaire dans le monde, et poursuivre la réduction de la pauvreté dans le contexte de la crise des prix alimentaires. En accord avec la double approche développée par la FAO en 2003 ('twin-track'),<sup>98</sup> un premier train d'actions est destiné à répondre aux besoins immédiats des populations se trouvant en insécurité alimentaire, un second vise à construire les capacités de résilience, et à contribuer à la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le monde sur le long terme.

Peu après la création du HLTF, le Président de la République Française a lancé, en juin 2008 à la conférence de Rome, l'idée d'un Partenariat Mondial pour l'Agriculture et l'Alimentation, s'organisant autour de 3 piliers : politique, technique et financier. Cette idée a été développée plus avant à la réunion de haut niveau de Madrid en janvier 2009, sur « la sécurité alimentaire pour tous », où ce partenariat a été entériné et où il a été décidé de le promouvoir dans le contexte de la réforme du Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale (CSA). Depuis lors, une proposition pour un CSA redynamisé a été acceptée, à la 35ème réunion du CSA en octobre 2009, et avalisée lors du Sommet Mondial de l'Alimentation, en novembre 2009.

Une autre étape importante pour la coordination mondiale a été franchie en juillet 2009, lorsque 26 pays et 14 agences internationales ont endossé le communiqué commun de L'Aquila sur la sécurité alimentaire, et donné leur accord aux 5 principes qui doivent être au cœur de l'Initiative. Les principes de L'Aquila, sont devenus les principes de Rome, après avoir été avalisés en octobre 2009 par le Sommet Mondial de l'Alimentation et peuvent se résumer ainsi :

1. Les programmes doivent être pilotés par les pays.
2. Les approches doivent être globales.
3. L'assistance doit être coordonnée de façon stratégique.
4. Les agences multilatérales doivent avoir un rôle important.
5. Les efforts nationaux doivent être soutenus par un engagement financier durable.

A la demande de plusieurs gouvernements, l'idée de partenariat mondial a conduit à une proposition de la Banque Mondiale d'un Programme Global de Sécurité Alimentaire et Agricole (GAFSP). La proposition a été

présentée en octobre 2009, et revue à travers diverses consultations fin 2009. Elle comporte 3 volets pour le soutien aux pays :

- 1) transfert de ressources en soutien au secteur public via la Banque Mondiale, le FIDA et les Banques Régionales de Développement;
- 2) soutien au secteur privé via l'IFC; et
- 3) soutien à une coopération technique via la FAO et d'autres agences techniques, mondiales comme régionales.

#### **UN COUP DE FOUET A L'INTEGRATION REGIONALE**

La hausse des prix alimentaires a favorisé les processus d'intégration régionale, notamment le dialogue interétatique sur des politiques communes (ex : le commerce transfrontalier) et le développement d'outils communs comme les réserves alimentaires. En mai 2008 les pays de la CEDEAO (Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest – ECOWAS en anglais) ont lancé l'« offensive pour une production alimentaire pour combattre la faim ». Cette stratégie régionale s'articule en trois volets : accroissement rapide et durable des productions alimentaires, organisation des chaînes de valeurs et intégration et régulation du marché régional ainsi que des filets de sécurité. Cette stratégie est sensée booster la mise en place de l'ECOWAP, la politique agricole commune, qui avait été préparée pour la région en 2005, mais jamais réalisée. Cette stratégie comprend la création d'une commission de la CEDEAO, qui aiderait les états membres à développer des programmes d'investissement agricole et préparerait l'adoption de « compacts », des partenariats pour une mise en œuvre coordonnée. La CEDEAO projette aussi d'investir au niveau régional, par exemple dans les stocks, le commerce ou les systèmes d'information. Cette organisation régionale a lancé un appel pour financer ses programmes, mais sans attendre, a déjà mobilisé 900 millions \$ de ses propres ressources pour les soutenir.<sup>99</sup>

Bien que l'Afrique de l'Ouest semble être la zone la plus avancée en termes d'intégration régionale, d'autres pays suivent le même chemin : des gouvernements de l'Afrique de l'Est ont décidé en novembre 2009 de créer un marché commun;<sup>100</sup> la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC) et l'Association des Nations

du Sud Est Asiatique (ASEAN) ont relancé leur projet de réserve régionale de céréales.<sup>101</sup>

## **IV.2 Efficacité de la coopération internationale**

### **CIBLAGE**

La réponse des gouvernements et des organisations internationales à la hausse des prix alimentaires a été très variée, en fonction des capacités et des besoins des différents pays. La FAO a assisté 80 pays, la « facilité alimentaire » de la Commission Européenne a soutenu des actions dans 50 pays, et le PFSRI des États-Unis s'est concentré sur 20 pays.<sup>102</sup> Le GFRP de la Banque Mondiale financé des actions dans 40 pays, dont 70% alloués à 4 pays seulement (l'Éthiopie, la Tanzanie, le Bangladesh et les Philippines), les 26 autres recevant en moyenne 9 millions \$. (Voir en annexe la liste des pays assistés par les différents programmes)

Le ciblage des pays par les donateurs et les institutions internationales semble cohérent – sur les 50 pays les moins avancés (PMA), 40 d'entre eux, tous des Pays à Faible Revenu et à Déficit Vivrier (PFRDV) ont été couverts par au moins un des programmes ci-dessus - exception faite pour les pays exportateurs de pétrole comme l'Angola et la Guinée équatoriale, ainsi que les petites îles comme Samoa ou les Maldives. Comme mentionné plus haut, une exception notable a été celle de l'IFC soutenant les pays à revenus moyens.

### **RAPIDITE DE LA REPONSE**

Grâce à des ressources suffisantes et parce qu'ils disposaient déjà de systèmes adéquats, quelques pays ont été en mesure de répondre à la hausse des prix alimentaires dès 2007. Dans plusieurs cas, les organisations internationales faisaient déjà face aux conséquences de récentes catastrophes. Au Bangladesh par exemple, les programmes d'assistance en réponse au cyclone Sidr, étaient déjà opérationnels en 2007, lorsque les prix alimentaires ont commencé à flamber. Lorsqu'ils ont commencé à monter dans la Corne de l'Afrique, la région était déjà touchée par les conflits et la sécheresse. De même, en Afghanistan, où la hausse de ces prix a représenté un facteur additionnel de vulnérabilité, l'aide d'urgence était déjà présente à grande échelle. La rapidité

## Encadré 2 : L'approche par projets de l'aide à l'agriculture en Afrique de l'Ouest<sup>107</sup>

En 2007, 27 donateurs soutenaient l'agriculture, l'exploitation des forêts et l'élevage au Burkina Faso, à travers 131 projets (sur un total de 551 projets enregistrés dans tous les secteurs).

En 2008, 28 donateurs étaient impliqués dans 67 projets dans le secteur rural au Niger, alors qu'au Burkina Faso et au Ghana, respectivement 80 et 63 projets étaient mis en œuvre par les seuls ministères de l'agriculture.

des interventions est, de ce fait, difficile à évaluer, puisque la réponse à la hausse des prix a souvent été une extension de programmes préexistants.

La Facilité Alimentaire de la Commission Européenne de un milliard \$, a été présentée dès juillet 2008 par le Président de la Commission Européenne, Mr. Barroso, comme une «réponse rapide et forte en terme d'approvisionnement agricole». <sup>103</sup> Cependant, la décision administrative finale de ce mécanisme de la CE, n'a été prise qu'en mars 2009, soit presque un an après le pic du prix des céréales. Pourtant, son approbation a été relativement plus rapide que les procédures habituelles de la CE. Celle-ci a été félicitée pour la rapidité de sa décision, tout en ayant consulté le Conseil et le Parlement, ce qui a permis d'introduire des changements positifs à la portée de ce mécanisme. Ceci étant, seule une petite partie des fonds avaient été déboursée au début de l'année 2010, remettant en cause la nature « d'urgence » de cette réponse.

Comme pour la CE, les réponses de la Banque Mondiale et de plusieurs donateurs bilatéraux, ont été mises en place en 2009 et continueront en 2010 et 2011. La plupart des programmes agricoles ayant été lancés après la hausse des prix, la question se pose de la pertinence et des objectifs de certains d'entre eux établis dans l'urgence, pour booster la production vivrière à un moment où l'importation de nourriture et des engrais était chère ou non abordable pour beaucoup.

### PERENITE DES FINANCEMENTS

Il n'est pas sûr que l'accroissement des financements de 2008 pour l'alimentation et l'agriculture soit maintenu, dès lors que les médias ne parlent plus des prix alimentaires. Le PAM avait projeté un budget de 6,2 milliards \$ pour 2009, mais n'a pu obtenir que 4 milliards, soit un manque de 35 %. L'annonce de 20 milliards \$ d'aide à

l'alimentation et à l'agriculture, faite par le G8 en juillet 2009, comme contribution de l'initiative de L'Aquila, reste à être confirmée et effectivement déboursée. Il est peu probable qu'il puisse s'agir d'argent frais.

Il y a cependant des signes de changements durables : Il est prévu que l'investissement de la Banque Mondiale dans les filets de sécurité augmente de 4,5 milliards \$ pour les années fiscales 2009-2011, plus du triple des dépenses des 3 années antérieures. <sup>104</sup> Le Plan d'Action Agricole de la Banque pour 2010-2012 prévoit un accroissement significatif de son soutien à l'agriculture, partant d'un soutien moyen de 4,1 milliards \$ annuels en 2006-2008, à un soutien variant de 6,2 à 8,3 milliards annuels sur les trois années suivantes. <sup>105</sup> Ce plan demandera cependant un soutien financier des pays donateurs et le montant de l'Aide au Développement pour l'alimentation et l'agriculture est toujours inconnu pour les prochaines années.

### COORDINATION ET COHERENCE

Une étude d'Oxfam réalisée en 2009 en Afrique de l'Ouest, examine à quel point les engagements pris lors des sommets internationaux des 2 années précédentes, se sont matérialisés au niveau national. Une de ses principales conclusions est que booster l'aide à l'alimentation et à l'agriculture demande plus que de l'argent, et que des changements majeurs dans la façon de fournir cette aide sont indispensables pour remédier aux failles importantes du système d'aide en termes de cohérence et de coordination.

L'étude montre ainsi comment en Afrique Sub-saharienne, 60 à 80 % des dépenses publiques pour le développement rural et l'agriculture sont typiquement financés par des donateurs. La majeure partie de l'aide internationale est mise en œuvre à travers une pléthore de projets, souvent très mal coordonnés et parfois sans





© Samuel Hauenstein Swan, AAH

lien avec les programmes nationaux.<sup>106</sup> L'approche par projets, tend à affaiblir les capacités locales en gestion administrative et financière, surtout parce qu'elle met en place des structures de gestion indépendantes, qui détournent les principales ressources humaines et financières de l'investissement productif et des différentes administrations. La crise alimentaire a illustré l'échec de cette approche à régler les problèmes de développement durable et de sécurité alimentaire. Les donateurs ont renouvelé leurs engagements pour des processus pilotés et dirigés par les gouvernements des pays bénéficiaires, mais l'approche par projets peut compromettre la matérialisation de ces engagements.

Globalement, l'aide bilatérale constitue environ 75 % de l'Aide au Développement.<sup>108</sup> La Déclaration de L'Aquila engage au multilatéralisme, qui semble une voie pour plus de cohérence et d'harmonisation, par son potentiel à réduire le nombre de donateurs ainsi que le nombre de projets et la diversité de leurs approches.

Cependant, le système multilatéral n'est pas encore prêt à offrir une alternative solide. De par son mandat, la FAO aurait du jouer un rôle central de coordination et de catalyseur en réponse à la crise. Plusieurs états membres, cependant, ne croient pas en la capacité de la FAO à jouer ce rôle, et la réforme de cette institution peine à se matérialiser, elle reste incapable d'accomplir

correctement son mandat au niveau national.

La réponse à la crise a mis en lumière le manque de clarté dans les rôles et les responsabilités des diverses institutions multilatérales, entraînant concurrence et redondance dans certaines de leurs actions. De plus, même lorsqu'il y a coordination, celle-ci ne parvient pas à faire le lien entre les interventions de court terme et de long terme, ainsi qu'entre des secteurs tels que la sécurité alimentaire, le commerce et l'agriculture.

Ceci tend à justifier les développements institutionnels qui ont eu lieu au niveau mondial et régional. L'affirmation des principes de L'Aquila pourrait aider à clarifier les rôles respectifs et les avantages comparatifs de chaque institution, et pourrait donc aider à une meilleure coordination. Par exemple la question de savoir qu'elle institution pilote l'agriculture, serait moins problématique dans un processus de coopération réellement piloté par le pays concerné. Chaque agence pourrait ainsi jouer un rôle différent dans différents pays, en fonction du contexte et de ses capacités propres.

La proposition initiale de la Banque Mondiale pour le GAFSP a été critiquée à cause de son approche et des mécanismes de gouvernance proposés. Elle donnait un pouvoir de décision très important aux pays donateurs et à la Banque Mondiale, et apparaissait très directive



quant aux orientations et aux interventions à financer, et ce, en contradiction avec le principe de pilotage des interventions par les pays concernés. De plus, elle créait une fenêtre au financement du secteur privé par l'IFC. Le soutien de l'IFC à l'industrie agroalimentaire fait craindre que ceci favorise l'accaparement des terres au nom du développement de l'investissement, et entraîne davantage de concentration du secteur agricole. Soutenir au lieu de cela les petites entreprises locales pourrait pourtant permettre de soutenir et développer de la petite agriculture. Enfin, le présent rapport a montré la conditionnalité des programmes d'aide mis en œuvre en réponse à la crise à la mise en œuvre de réformes de libéralisation économique. Ceci éveille des craintes sur le niveau de leadership et d'autonomie de décision que les gouvernements peuvent effectivement exercer dans les pays les plus dépendants de l'aide internationale.

### QUESTIONS SUR L'INTEGRATION REGIONALE

Alors que certains pourraient voir les restrictions aux exportations comme une régression 'anti-commerce' et protectionniste, la réalité est assez différente dans le cas de l'Afrique Sub-saharienne. Les relations commerciales transfrontalières sont très fortes et souvent très anciennes sur le continent. Les frontières sont poreuses, rendant difficile l'application de mesures de contrôle du commerce de denrées agricoles. En conséquence, les restrictions à l'export conduisent à un commerce transfrontalier informel avec des coûts de transaction plus élevés, et une diminution des revenus fiscaux. De plus, les commerçants en céréales opèrent souvent au niveau régional et les gouvernements ont peu d'influence sur ces derniers. Comme le montre l'exemple de la Sierra Leone, où les importateurs ont détourné des bateaux vers les pays voisins, les mesures prises pour réguler les prix et la disponibilité de la nourriture dans un pays donné ne peuvent vraiment être efficaces que si coordonnées et harmonisées avec ce que font les pays voisins.

C'est pourquoi, on considère souvent difficile de répliquer avec succès en Afrique des stratégies efficaces comme celles mises en œuvre en Inde, au Bangladesh ou en Indonésie, impliquant une combinaison de soutien aux prix, mesures commerciales, achats publics, filets de sécurité et subventions à la nourriture. Mais, ce qui ne semble pas réalisable au niveau national l'est certainement au niveau régional. Comme écrit par Nyoro et al. en 2007,<sup>109</sup> « la sécurité alimentaire [en Afrique de l'Est] pourra s'améliorer lorsque les pays s'éloigneront

d'un point de vue strictement national et adopteront les principes d'accords commerciaux régionaux ». Des blocs régionaux comme ceux qui se construisent en Afrique pourraient surmonter de nombreux problèmes rencontrés au niveau national, et être le cadre idéal pour établir des politiques alimentaires et agricoles efficaces. Pour beaucoup de pays africains, le seul moyen réaliste de réduire leur vulnérabilité face à des marchés mondiaux incertains et d'accroître leur production alimentaire domestique, est ainsi de s'ouvrir plus largement au commerce régional.

Jusqu'à récemment, on ne voyait pas très clairement comment le Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA)<sup>110</sup>, vaste programme censé cadrer les politiques au niveau du continent, instauré en 2003, pouvait être relié aux institutions et aux processus régionaux tels CEDEAO et SADC. De nouvelles initiatives régionales donnent aujourd'hui corps à ce cadre. L'approche adoptée par la CEDEAO/PDDAA en Afrique de l'Ouest est exemplaire par la transition des réponses à court terme vers la mise en place de politiques régionales agricoles basées sur des programmes d'investissement régionaux et nationaux. Les efforts faits au niveau régional donnent désormais un cadre de programmation des activités du secteur agricole et de coordination de l'aide internationale.

Bien que les « compacts » du PDDAA, au niveau national et régional, offrent un cadre pertinent pour un pilotage au niveau national, quelques pays donateurs sont apparus peu disposés à accorder leur soutien à l'ECOWAP, la politique agricole d'Afrique de l'Ouest qui met l'accent sur la souveraineté alimentaire. Le Gouvernement Britannique est par exemple très critique que des Politiques Agricoles Communes (PAC) puissent être mises en place par des unions régionales. Le principal argument avancé contre cette idée se base sur la critique de la PAC européenne : le coût de ses subventions et les distorsions du marché qu'elle induit. Ainsi, en 2009, un document cadre du Royaume Uni affirmait que « l'expérience indique que non seulement il n'est pas plausible de considérer les politiques telles la PAC comme pouvant renforcer la sécurité alimentaire mais qu'en réalité, elles la détériorent, à la fois dans l'Union Européenne et à l'échelle mondiale »<sup>111</sup>.

Cette vision ignore que les principales nations productrices et exportatrices des denrées agricoles ont bénéficié de politiques interventionnistes. Elle ne

reconnaît pas non plus, que l'intégration régionale reflète la volonté des pays en développement eux-mêmes, lesquels voient les avantages importants qu'elle peut leur apporter. S'opposer à ces efforts ou leur refuser un soutien, contredit les engagements pris par le Royaume Uni à L'Aquila, Rome, Paris et Accra en faveur du pilotage des processus de développement au niveau national, aussi bien que le soutien du DFID au PDDAA.

### **MALGRE DES CHANGEMENTS POSITIFS, LES GRANDS DONATEURS PEINENT A REPENSER LEUR APPROCHE**

Plusieurs donateurs ont pris des mesures positives, ces dernières années, pour rendre leur aide humanitaire plus efficace. Par exemple, ECHO et DFID, ont tous deux créé des mécanismes spécifiques pour favoriser des réponses plus rapides.<sup>112</sup> DFID a contribué à la création de programmes de filets de sécurité à grande échelle comme le PSNP en Éthiopie.

Comme mentionné précédemment, les Etats Unis ont commencé à envisager des achats locaux et régionaux pour l'aide alimentaire. Ils demeurent néanmoins le plus grand fournisseur d'aide alimentaire en nature, ce qui tend à saper l'agriculture des pays en développement.

Dans le secteur agricole, les politiques et les pratiques, n'ont pas forcément suivi les engagements répétés des donateurs principaux à soutenir les petits exploitants.<sup>113</sup> Par exemple, le document cadre de 2009 du gouvernement britannique demande un « ajustement » nécessaire des petits agriculteurs : « si le secteur agricole ne s'ajuste pas et si les agriculteurs marginaux ne quittent pas le secteur agricole assez vite, il devient plus difficile pour les agriculteurs qui réussissent de se développer et pour les nouveaux participants d'entrer dans l'agriculture».<sup>114</sup>

Cette vision du développement semble contredire l'engagement du DFID à soutenir l'agriculture familiale.<sup>115</sup> Plus important, elle ignore un nombre considérable d'analyses et d'évidences qui démontrent l'importance d'investir dans le soutien aux petits agriculteurs, pour combattre la faim et assurer le développement.<sup>116</sup>

Comme on l'a vu plus haut, Le FMI et la Banque Mondiale s'opposent aux mesures qui faussent le libre échange et voient les filets de sécurité ciblés comme la réponse prioritaire à la hausse des prix alimentaires.<sup>117</sup> Les positions de la Banque Mondiale ont récemment évolué, par exemple sur la question des subventions agricoles et de l'intervention de l'état pour soutenir la production alimentaire.<sup>118</sup> Il ne s'agit cependant pas d'un changement de paradigme pour l'institution. La mise en avant des filets de sécurité rejoint une vision qui laisse peu de place à l'intervention publique dans l'agriculture et l'alimentation. Dans sa réponse à la crise alimentaire, la Banque Mondiale, à travers les documents des programmes nationaux de l'IFC met en valeur les grands exploitants et l'industrie agroalimentaire, et le nouveau Plan d'Action Agricole 2010-2012<sup>119</sup> de la Banque Mondiale cite toujours la « réforme des politiques » comme objectif majeur pour l'institution.

Ce Plan comporte des orientations positives pour le soutien à l'agriculture et reconnaît la menace de la volatilité des marchés agricoles.<sup>120</sup> Cependant, un de ses objectifs clé et de faciliter l'entrée et la sortie du secteur agricole par un fonctionnement efficace des marchés fonciers, ce qui est inquiétant pour les petits producteurs comme pour les éleveurs, qui pourraient perdre leur terre et leurs moyens de subsistance au profit des gros exploitants et de l'industrie agroalimentaire.

## RECOMMANDATIONS

*“ Les temps de crise peuvent être des temps de création, des époques où émergent de nouvelles visions et de nouvelles possibilités. L'idéogramme chinois pour le mot crise, « wei-ji », est composé des caractères exprimant le danger et l'opportunité. Ce n'est pas seulement une contradiction ou un paradoxe; les dangers mêmes auxquels on doit faire face, nous poussent à regarder plus loin, à chercher des alternatives, à tirer avantage des opportunités.”*

—Mark Hathaway, *Le Tao de la Libération : Explorer l'Écologie de la Transformation*

### PREVENIR LA VOLATILITE DES PRIX

Prévenir la volatilité des prix au niveau local a été une des premières lignes de défense contre la flambée des prix mondiaux en 2007-2008. La capacité des gouvernements à prévenir la hausse des prix domestiques, a été fonction de plusieurs facteurs, notamment la préexistence de mécanismes de stabilisation. Avec le soutien d'organisations internationales et de pays donateurs, les gouvernements des pays en développement devraient pouvoir déterminer les meilleures politiques pour leur pays, même si celles-ci induisent des distorsions du libre-échange. La clarté et la transparence des politiques publiques et des plans gouvernementaux sont également déterminants pour utiliser au mieux les capacités du secteur privé et prévenir les comportements de panique et de spéculation.

L'intégration régionale favorisant les échanges commerciaux entre pays voisins peut jouer un rôle clé dans la prévention des tensions sur les marchés domestiques et doit être encouragée, surtout en Afrique sub-saharienne où elle semble particulièrement pertinente.

### INTEGRER LES ENVOIS D'ARGENT

L'immigration et les envois d'argent sont devenus une donnée humanitaire dans le monde globalisé. Les acteurs de l'action humanitaire devraient s'engager davantage dans ce domaine et identifier les meilleurs moyens d'intégrer ces questions dans le cadre de leurs activités opérationnelles et dans leur plaidoyer.

### REVOIR LES FILETS DE SECURITE ET LA PROTECTION SOCIALE

Les décideurs devraient élargir leur vision de la protection sociale, aller au delà des seuls transferts monétaires et alimentaires, et concevoir une gamme

complète d'interventions, dont certaines pourraient certes distordre le libre échange et les marchés, mais permettraient de protéger les consommateurs et de soutenir les producteurs. Les ONGs internationales qui ont fait la promotion des filets de sécurité et des transferts monétaires, doivent avoir une vision plus large de la protection sociale, basée sur les droits sociaux et sur cette large gamme d'interventions possibles.

Il existe un fort potentiel de synergie entre les systèmes de protection sociale des groupes vulnérables et ceux qui soutiennent la production vivrière. Plutôt que de considérer la protection sociale et la croissance agricole comme deux secteurs distincts, on devrait rechercher une double approche intégrant l'une et l'autre.

La conception des filets de sécurité devrait également mieux intégrer les risques de choc des prix alimentaires ou de catastrophes, pour que les programmes puissent jouer un rôle préventif et s'ajuster aux conditions nouvelles. Il s'agit notamment de pouvoir combiner les ressources en nourriture et en cash, d'intégrer des réserves de sécurité dans les programmes et d'assurer la possibilité d'étendre les programmes en cas de besoin, et si nécessaire de combiner ces actions avec des interventions complémentaires sur les stocks et les marchés.

### REFORMER L'AIDE ALIMENTAIRE INTERNATIONALE

Il est déterminant d'insister sur les bénéfices des achats locaux, pour encourager les USA à orienter encore plus leur politique d'aide alimentaire vers des approvisionnements locaux et régionaux. L'évolution de certaines ONGs vers des pratiques plus responsables, comme l'abandon par Care International de la monétisation doit également être encouragée.

Cette étude souligne qu'une approche basée sur les seuls transferts monétaires aux populations vulnérables est problématique et ne peut constituer une stratégie de protection sociale dans les pays en développement. Cependant les transferts monétaires et autres bons d'achat restent des alternatives importantes à l'aide alimentaire pour faire face aux besoins de base des populations dans des contextes où les marchés alimentaires fonctionnent et restent stables. Une approche équilibrée et flexible des transferts monétaires est nécessaire pour assurer leur efficacité quand utilisés de façon adéquate et au bon moment.

La mise en œuvre effective du nouveau Plan Stratégique du PAM, requiert l'engagement des ONGs pour aider,

conseiller et influencer le Programme sur le nouveau chemin emprunté. Par leurs études et leurs évaluations des actions entreprises, les ONGs devraient améliorer la connaissance et la compréhension de questions telles que les transferts monétaires et les bons d'achat, les achats locaux de denrées alimentaires et les programmes de cantines scolaires.

### **RENFORCER ET ELARGIR LA PORTEE DES PROGRAMMES DE NUTRITION**

Pour réduire la malnutrition et la mortalité infantiles, il est impératif d'accroître le nombre d'enfants mal nourris ayant accès à un traitement adéquat. Ceci implique des financements pour les pays à faible ressources, mais aussi un dialogue et une meilleure collaboration entre les agences spécialisées et les gouvernements du Sud. Impliquer les organisations de producteurs et consommateurs, les groupes de femmes et les groupes de défense des droits de l'homme, permettrait une meilleure participation des acteurs locaux et une plus grande acceptation et intégration des programmes de nutrition dans les politiques de développement. La nouvelle approche globale de l'initiative REACH semble aller dans ce sens.

La malnutrition doit également être envisagée de manière plus globale. Comprendre les relations entre moyens de subsistance, production alimentaire, marchés et malnutrition nécessite des études plus approfondies. Celles-ci pourraient ainsi orienter les pratiques et les choix de réponses. Mesurer l'impact des programmes, des politiques et des stratégies sur la question de la nutrition, aiderait à mettre en évidence ce qui fonctionne et à donner la priorité aux actions efficaces.

### **FAVORISER LA PERENNITE DE LA PRODUCTION ALIMENTAIRE**

Un agenda pour l'agriculture durable est nécessaire pour accroître la production alimentaire dans les pays les plus pauvres. Cet agenda doit réduire la dépendance aux intrants extérieurs, assurer une meilleure gestion des ressources naturelles, et des investissements en faveur des petits agriculteurs, des ruraux pauvres et d'autres groupes marginaux. Ceci nécessite que des politiques agricoles à même de guider les investissements et les interventions soient développées, y compris au niveau régional si nécessaire. Les organisations humanitaires devraient investir plus de ressources dans des programmes et du

plaidoyer pour une agriculture durable et le respect des droits d'accès à la terre et aux ressources naturelles.<sup>121</sup>

### **PLUS DE MOYENS POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE**

La dynamique existe pour que les gouvernements, les donateurs et les institutions internationales mettent en place des politiques et des programmes garantissant des progrès dans la lutte contre la faim. Mais, elle implique un engagement de tous les acteurs, et la société civile a un rôle clé à jouer pour maintenir et orienter les efforts initiés en 2008.

Certaines des initiatives lancées en 2008 par les donateurs devraient être maintenues pour renforcer les capacités locales et réduire la vulnérabilité à l'instabilité des prix. Par exemple, on pourrait envisager qu'un second dispositif «facilité alimentaire» de l'Union Européenne soit développé après 2011, pour donner le temps à l'UE de revoir son approche globale de la sécurité alimentaire et de l'agriculture à la lumière de la crise des prix alimentaires.

### **REORIENTER LES POLITIQUES ET LES PRATIQUES DES DONATEURS**

Ni la Banque Mondiale ni le FMI n'ont développé d'analyse critique de 25 années de consensus de Washington et des implications de leur politique. Ils ne reconnaissent toujours pas la nécessité pour les gouvernements d'avoir de solides politiques agricoles et alimentaires, et de donner la priorité à l'agriculture familiale et durable. L'influence de ces institutions sur les futures stratégies de réponse aux défis de la faim et de la production alimentaire est préoccupante et appelle à la vigilance quant à leurs réinvestissements des prochaines années dans l'alimentation et l'agriculture. Conditionner l'aide internationale à plus de libéralisation des secteurs alimentaire et agricole ignore la nécessité des interventions publiques et de la régulation de ces secteurs.

Enfin, il est crucial d'améliorer le suivi et la transparence des efforts nationaux et internationaux en direction de l'alimentation et de l'agriculture, y compris les nouveaux mécanismes d'aide tels le GAFSP et la « facilité alimentaire» de l'UE.

### **PROMOUVOIR COORDINATION ET COHERENCE**

L'approche par projets, chère à de nombreux donateurs, rend difficile la convergence de leurs interventions en



soutien aux plans nationaux. Les pratiques des donateurs doivent donc évoluer pour permettre cette convergence et le leadership des pays en développement. Les défauts de l'approche par projets doivent être reconnus, et il devient urgent d'explorer des voies alternatives pour s'assurer que l'aide internationale s'intègre aux processus et aux « compacts » nationaux.

Pour être effective au niveau mondial, la mise en œuvre des principes de L'Aquila/Rome demande attention et investissement politiques au niveau global. Les nombreux sommets et conférences de 2008-2009, ont conservé l'alimentation et l'agriculture sur l'agenda international, mais il est peu probable que ceci se répète dans un futur proche. C'est pourquoi, les activités d'un CSA réformé et de la HLTF doivent assurer que l'alimentation et l'agriculture restent une priorité dans l'agenda international et que les options politiques puissent être débattues de façon appropriée. Comme on l'a constaté par son rôle important dans les débats sur la réforme du CSA en 2009, la participation active des organisations de la société civile sera essentielle pour faire avancer cet agenda.



© Samuel Hauenstein Swan, AAH

## PROMOUVOIR LE ROLE DE LA SOCIETE CIVILE

L'engagement des ONGs et des OSCs dans de nombreux débats politiques mondiaux, a sans aucun doute aidé à maintenir l'alimentation et l'agriculture sur l'agenda international après la crise alimentaire de 2007-2008. Ces efforts doivent continuer à soutenir et orienter l'action des gouvernements et des institutions au niveau national comme au niveau mondial. La société civile a un rôle clé à jouer pour assurer une approche globale de l'alimentation et de l'agriculture, incluant tous les secteurs concernés et bénéficiant à tous.

Pour les ONGs internationales, se grouper au sein d'alliances et de partenariats telles que la UK Hunger Alliance, le European Food Security Group, ou le US Food Crisis Group, permet de mener des campagnes communes et d'apporter une expertise sur des sujets qui ne sont pas, traditionnellement, de leur compétence individuelle. Des alliances peuvent aussi être utiles pour jeter des ponts entre Nord et Sud, pour casser les cloisonnements et trouver ainsi des synergies en terme de politiques de développement et de campagnes de plaidoyer. Elles peuvent aussi être un moyen de participer à des processus mondiaux importants tels la réforme et les travaux à venir du CSA ou les activités en cours de HLTF.

## CONCLUSION

Alors que plus de 850 millions d'individus étaient mal nourris avant 2007-2008, la hausse des prix des denrées alimentaires durant cette période a induit un changement majeur dans la perception de la faim dans le monde. La faim n'est plus considérée comme un phénomène endémique qui prendra des décennies à être résolu grâce à la croissance économique et au 'développement', mais comme un problème qui peut être réglé rapidement pour autant que les réponses adéquates soient mises en œuvre.

Cette prise de conscience est essentielle parce qu'elle ouvre la voie à un débat politique très concret sur les causes de l'insécurité alimentaire et les moyens d'y remédier. Elle constitue de plus, un pas important vers la promotion du Droit à l'Alimentation. Reconnaître que des mesures efficaces peuvent être prises pour prévenir la faim, c'est reconnaître que les États ont la responsabilité de les mettre en œuvre, et que les citoyens ont le droit et la légitimité de les réclamer et de tenir leurs gouvernements pour responsables.

La hausse des prix alimentaires a mis en exergue la nécessité de réévaluer les politiques et les programmes alimentaires et agricoles mis en œuvre par les gouvernements, les donateurs et les institutions internationales. Elle a favorisé l'accélération d'importants changements quant aux programmes visant la consommation alimentaire: l'aide alimentaire est mise en œuvre de façon plus responsable, les filets de sécurité sont mis en place ou améliorés, et les traitements nutritionnels atteignent plus d'enfants que jamais auparavant. Cependant, notre recherche a montré que sans des mesures adéquates pour prévenir l'inflation, l'efficacité de ces interventions reste limitée. Ceci n'est toujours pas reconnu par certains pays donateurs et institutions financières qui continuent à prôner plus de libéralisation économique malgré la crise alimentaire de 2007-2008.

Cette étude a aussi montré que les envois d'argent des émigrés, les emprunts et des formes similaires d'entraide sont beaucoup plus importants en valeur que l'aide internationale. Des processus tels que l'intégration régionale ou l'évolution des politiques nationales semblent essentiels pour développer des politiques alimentaires et agricoles pouvant s'attaquer, de manière durable, aux racines de la faim et de la pauvreté. Il est impératif que les agences de développement internationales intègrent ces éléments pour leurs interventions futures.

Quant à l'agriculture, elle a bénéficié d'un regain d'intérêt et d'investissement dans la production alimentaire, mais la priorité donnée aux intrants agricoles en a fait une opportunité ratée. L'important corpus de recherches, dont le IAASTD (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development), et la documentation sur le type d'agriculture capable de faire face au changement climatique, indique clairement la nécessité d'investir dans une agriculture plus durable, dans l'agro-écologie, et dans une gestion adéquate des ressources naturelles.

Ces conclusions montrent que le consensus général sur la nécessaire double approche du problème de la faim, pour répondre aux défis tant immédiats qu'à long terme, englobe toute une gamme d'approches différentes et parfois contradictoires. Ce qui appelle à la poursuite et à l'extension du dialogue sur l'alimentation et l'agriculture en tirant les leçons des succès et des échecs pour développer des modèles, des politiques et des interventions adaptées à chaque contexte.

# ANNEXE 1

## PAYS COUVERTS PAR LES INITIATIVES DE LA BANQUE MONDIALE, DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET DES ÉTATS-UNIS

	BW GFRP	CE : Facilité Alimentaire	E.U. PFSRI	PMA
1 Afghanistan	X	X	X	Y
2 Bangladesh	X	X		Y
3 Benin	X	X		Y
4 Bolivie		X		Y
5 Burkina Faso		X	X	Y
6 Burundi	X	X		Y
7 Birmanie/Myanmar		X		
8 Cambodge	X	X		Y
9 République Centre Afrique	X	X		Y
10 Tchad			X	Y
11 Comores	X	X		Y
12 Cuba		X		
13 DRC		X	X	Y
14 Djibouti	X			Y
15 Érythrée		X		Y
16 Éthiopie	X	X	X	Y
17 Gambie		X		Y
18 Ghana		X		
19 Guatemala		X		
20 Guinée Bissau	X	X		Y
21 Guinée	X	X		Y
22 Haïti	X	X		Y
23 Honduras	X	X		
24 Jamaïque		X		
25 Kenya	X	X	X	Y
26 République Kyrgyze	X	X	X	
27 Laos	X	X		Y
28 Lesotho		X	X	Y

	WB GFCRP	CE : Facilité Alimentaire	E.U. PFSRI	PMA
29 Liberia	X	X		Y
30 Madagascar	X	X		Y
31 Malawi		X		Y
32 Mali	X	X	X	Y
33 Mauritanie		X	X	Y
34 Mozambique	X	X	X	Y
35 Moldavie	X			
36 Népal	X	X	X	Y
37 Nicaragua	X	X		
38 Niger	X	X	X	Y
39 OPT (Palestine)	X	X		
40 Pakistan		X	X	
41 Philippines	X	X		
42 Rwanda	X	X		Y
43 Sao Tomé-et-Principe		X		Y
44 Sénégal	X	X	X	Y
45 Sierra Leone	X	X		Y
46 Somalie	X	X	X	Y
47 Sri Lanka		X		
48 Soudan	X		X	Y
49 Swaziland			X	
50 Tadjikistan	X	X		
51 Tanzanie	X	X		Y
52 Togo	X	X		Y
53 Ouganda			X	Y
54 Yémen	X	X		Y
55 Zambie		X		Y
56 Zimbabwe		X	X	

# NOTES

- 1 Nous appelons transferts monétaires les actions fournissant de l'aide en argent – en cash – à certaines catégories de population. Ces actions ciblent généralement les catégories de population les plus pauvres, en particulier via des programmes d' 'argent contre travail' au cours desquels les bénéficiaires sont employés à des travaux collectifs contre rémunération.
- 2 Site de la Banque Mondiale. <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:22158366--pagePK:64165401--piPK:64165026--theSitePK:469382,00.html>. Consulté le 18 février 2010.
- 3 Site de l'OCHA. <http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/webpage.asp?Page=1693>. Consulté le 18 février 2010
- 4 Demeke et al. "Initiative on Soaring Food Prices. Country responses to the food security crisis: Nature and preliminary implications of the policies pursued." FAO, 2009.
- 5 Food and Fuel Prices—Recent Developments, Macroeconomic Impact, and Policy Responses. FMI, 2008, p. 27
- 6 Sauf indication contraire, les sources concernant le Bangladesh, le Nicaragua, et la Sierra Leone sont les trois études suivantes, présentées à l'ODI en Janvier 2010: "Responses to High World Food Prices, Sierra Leone's Country Study." Concern Worldwide with the Centre for Economic and Social Policy Analysis, 2010; Perez, F. et al, "Responses to High World Food prices, Country Study Nicaragua." ODI Workshop, 2010; "High Food Prices Impact and Responses, Country Study Bangladesh." Power and Participation Research Center, 2010.
- 7 Tonnes et tonnes métriques sont des équivalents
- 8 «India's rice export ban to help global competitors. » <http://www.commodityonline.com/news/India%E2%80%99s-rice-export-ban-to-help-global-competitors-19641-3-1.html>. Consulté le 21 février 2010.
- 9 Demeke et al, "Initiative on Soaring Food Prices Country responses to the food security crisis: Nature and preliminary implications of the policies pursued." FAO, 2009, pp. 7-8.
- 10 Torlesse et al. "Association of Household Rice Expenditure with Child Nutritional Status Indicates a Role for Macroeconomic Food Policy in Combating Malnutrition." The American Society for Nutritional Sciences, 2003.
- 11 Dawe, D. Transmission of the world rice crisis to domestic economies. Agricultural Development Economics Division, Food and Agriculture Organization. FAO, 2010, p. 1.
- 12 Ibid.
- 13 Meijerink, G. et al, "East African governments' responses to high cereal prices." LEI Wageningen UR, The Hague, December 2009, p. 68
- 14 Fewsnet, "East Africa Regional Food Security Update: Staple Food Prices." July 2008.
- 15 A noter que ceci s'applique tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs: dans un pays exportateur comme le Vietnam, les prix ont augmenté à cause des perspectives d'exportation.
- 16 Voir par exemple: «Point sur la situation alimentaire au Sahel, Information sur le prix des céréales : Burkina Faso - Mali - Niger» Suivi de campagne n° 93, Afrique Verte Janvier 2009.
- 17 Voir Devereux, S. et al, *Seasons of Hunger: Fighting Cycles of Starvation Among the World's Rural Poor*, Pluto Press, 2008.
- 18 Voir par exemple: "Food and Fuel Prices—Recent Developments, Macroeconomic Impact, and Policy Responses." International Monetary Fund, 2008, p. 27. Voir aussi Cardwell, R. "High Food Prices and Developing Countries: Policy Responses at Home and Abroad." Université de Manitoba, 2009.
- 19 Ratha, D. et al. "Migration and Development Brief 3." Development Prospects Group, November 29, 2007. <http://siteresources.worldbank.org/EXTDEC/PROSPECTS/Resources/476882-1157133580628/BriefingNote3.pdf>. Consulté le 10 avril 2010.
- 20 D'après une présentation de Julia Compton de l'ODI en janvier 2010.
- 21 IDA Program Document for a proposed credit under the Global Food Crisis Response Program in the Amount of SDR 82.7 Million (\$130 million equivalent) To the People's Republic of Bangladesh. Report No. 45044-BD. October 9, 2008. p.21. [www.wds.worldbank.org/.../2008/...20081024042020/.../45044oPGDoP1121Y101DA1SecM200810636.pdf](http://www.wds.worldbank.org/.../2008/...20081024042020/.../45044oPGDoP1121Y101DA1SecM200810636.pdf). Consulté le 30 janvier 2010.
- 22 Gentilini, U. and S. Omamo. "Unveiling Social Safety Nets." World Food Programme, 2009, p. 2, 17.
- 23 IDA Program Document for a proposed credit under the Global Food Crisis Response Program in the Amount of SDR 82.7 Million (\$130 million equivalent) To the People's Republic of Bangladesh. Report No. 45044-BD. October 9, 2008. p. 21. [www.wds.worldbank.org/.../2008/...20081024042020/.../45044oPGDoP1121Y101DA1SecM200810636.pdf](http://www.wds.worldbank.org/.../2008/...20081024042020/.../45044oPGDoP1121Y101DA1SecM200810636.pdf). Consulté le 30 janvier 2010.
- 24 Grosh, M. *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. World Bank Publications, 2008, p. 450.
- 25 Rapport Annuel 2009. World Food Programme, 2009, p. 8.
- 26 Viatte et al. "Responding to the food crisis: synthesis of medium-term measures proposed in inter-agency assessments." FAO, 2009, p. 26.
- 27 Site du PAM. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/research/wfp216778.pdf>. Consulté en février 2010.
- 28 Rapport annuel 2009. World Food Programme, 2009, p. 5.
- 29 World Food Programme Weathering the Storm, March 2009.
- 30 Voir le site du PAM pour les détails par projets: <http://www.wfp.org/node/21825>.
- 31 Les Philippines ont lancé en juillet 2008 un programme «amélioré» de cantines scolaires pour les écoliers du primaire, visant à leur servir du porridge chaque jour de présence. Depuis décembre 2007, le gouvernement de Madagascar a dépensé 3,9 millions \$, pour étendre au Sud le programme de cantines scolaires du PAM. Il a ainsi plus que doublé le nombre d'enfants bénéficiaires, passant de 60 000 à 150 000. Voir Demeke et al. "Initiative on Soaring Food Prices. Country responses to the food security crisis: Nature and preliminary implications of the policies pursued." FAO 2009.
- 32 WFP annual performance report 2008 presented at the Executive Board Annual Session, in June 2009, p. 14.
- 33 Annual Report 2009. World Food Programme, 2009, p. 8.
- 34 109 millions est la différence entre 854 millions en 2007 et 963 millions annoncés par la FAO en décembre 2008. Voir "Agriculture key player to stop degradation of vital ecosystems." FAO, 2007. <http://www.fao.org/newsroom/EN/news/2007/1000542/index.html>. Consulté en décembre 2009. et: "Number of hungry people rises to 963 million." FAO, 2008. <http://www.fao.org/news/story/en/item/8836/icode/>. Consulté en décembre 2009.
- 35 "How the Global Food Crisis is Hurting Children: The impact of the food price hike on a rural community in northern Bangladesh." Save the Children Fund, 2009; Torlesse et al. "Association of Household Rice Expenditure with Child Nutritional Status Indicates a Role for Macroeconomic Food Policy in Combating Malnutrition." The American Society for Nutritional Sciences, 2003; Mousseau, F. with Mittal, A. "Sahel a Prisoner of Starvation? A Case Study of the 2005 Niger Food Crisis," The Oakland Institute, 2006.
- 36 "Time for Refocus at Madrid Food Summit 26-27 January 2009." Com-



- muniqué d'Action contre la Faim (ACF-IN) et Médecins Sans Frontières (MSF) à l'occasion du UN High Level Meeting on Food Security For All.
- 37 UNICEF website. [http://www.unicef.org/supply/index\\_50035.html](http://www.unicef.org/supply/index_50035.html). Consulté en février 2010.
- 38 UNICEF humanitarian action report 2009. [http://www.unicef.org/harog/files/harog\\_Ethiopia\\_countrychapter.pdf](http://www.unicef.org/harog/files/harog_Ethiopia_countrychapter.pdf). Consulté en février 2010.
- 39 Ibid.
- 40 "A Supply Chain Analysis of Ready-to-Use Therapeutic Foods for the Horn of Africa." Etude faite à la demande de l'UNICEF. 2009. [http://globalhealthtechnologyaccess.org/nutrition/attachments/125\\_RUTF-SupplyChainProject-UNICEF-DUKE-UNC\\_May09.pdf](http://globalhealthtechnologyaccess.org/nutrition/attachments/125_RUTF-SupplyChainProject-UNICEF-DUKE-UNC_May09.pdf) Consulté en janvier 2010.
- 41 The World Bank Annual Report. Year in Review. World Bank, 2009, p.22.
- 42 "Time for Refocus at Madrid Food Summit 26-27 January 2009." Communiqué d'Action contre la Faim et Médecins Sans Frontières lors du UN High Level Meeting on Food Security For All.
- 43 Voir Agarwal, V. "Providing Care for Children with Severe Acute Malnutrition in Madhya Pradesh, Field Experience 2006 – 2009." National Workshop on "Development of Guidelines for Effective Home Based Care and Treatment of Children Suffering from Severe Acute Malnutrition." February 2006; En 2008, le Asian Legal Resource Centre a dénoncé "les morts dus à la faim par négligence administrative" ainsi que l'iniquité et l'inefficacité des principaux filets de sécurité, quant à faire reculer la faim dans les populations pauvres de l'Inde. Human Rights Council Seventh Session Agenda Item 3, Written statement submitted by Asian Legal Resource Centre, a non-governmental organization in general consultative status. The Secretary-General received the following written statement which is circulated in accordance with Economic and Social Council resolution 1996/31. 20 February 2008. [http://samchild.com/scientific\\_presentations/dr\\_manohar\\_agnani.ppt](http://samchild.com/scientific_presentations/dr_manohar_agnani.ppt). Consulté en février 2010.
- 44 "Malnutrition in Madhya Pradesh: 50 children die in six months." February 10, 2009. [http://www.samachar.in/Madhya\\_Pradesh/Malnutrition\\_in\\_Madhya\\_Pradesh\\_-\\_50\\_children\\_die\\_in\\_six\\_months\\_77506](http://www.samachar.in/Madhya_Pradesh/Malnutrition_in_Madhya_Pradesh_-_50_children_die_in_six_months_77506); "Hunger in Indian States Alarming." October 14, 2008. [http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/7669152.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7669152.stm); "High Court notice to Madhya Pradesh on child deaths." September 20, 2008. [http://www.samachar.in/Madhya\\_Pradesh/High\\_court\\_notice\\_to\\_Madhya\\_Pradesh\\_on\\_child\\_deaths\\_58914](http://www.samachar.in/Madhya_Pradesh/High_court_notice_to_Madhya_Pradesh_on_child_deaths_58914). September 20, 2008. Consulté en février 2010.
- 45 Goswami, R. "Packaged Food Better Than Nothing." *The Times of India*. August 4, 2009.
- 46 Voir "Transnational Institute for Grassroots Research and Action (TIGRA) Brochure," on TIGRA Website. <http://transnationalaction.org/about.html>. Consulté en février 2010.
- 47 Ibid.
- 48 Zoellick Calls For Fight Against Hunger To Be Global Priority, World Bank News and Broadcast, Headlines For Thursday, January 24, 2008, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,date:2008-01-24~menuPK:34461~pagePK:34392~piPK:64256810~theSitePK:4607,00.html>. Consulté en janvier 2010.
- 49 "Cash, Food Payment and Risk – A Review of the Productive Safety Net Programme." Save the Children UK. October, 2008, p. 38.
- 50 Ibid.
- 51 Voir: "Food and Fuel Prices—Recent Developments, Macroeconomic Impact, and Policy Responses." International Monetary Fund, 2008, p. 23.
- 52 Program Document for a proposed Food crisis response Development Policy Operation (DPO) under the Global Food Crisis Response Programme in the amount of \$200 Million to the Republic of the Philippines, International Bank for Reconstruction and Development, December 1, 2008 p.25 and 27, [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2008/12/07/000333038\\_20081207233110/Rendered/PDF/465730PGDoP1121Y10DA1SecM200810541.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2008/12/07/000333038_20081207233110/Rendered/PDF/465730PGDoP1121Y10DA1SecM200810541.pdf).
- 53 Ibid. p. 17.
- 54 IDA Program Document for a proposed credit under the Global Food Crisis Response Program in the Amount of SDR 82.7 Million (\$130 million equivalent) To the People's Republic of Bangladesh. Report No. 45044-BD. October 9, 2008. [www-wds.worldbank.org/.../2008/...20081024042020/.../450440PGDoP1121Y10DA1SecM200810636.pdf](http://www-wds.worldbank.org/.../2008/...20081024042020/.../450440PGDoP1121Y10DA1SecM200810636.pdf).
- 55 Ibid, p. 20.
- 56 Ibid. p. 16.
- 57 HLT Progress Report. April 2008 to October 2009. p. i.
- 58 Via la National Supply Company, le gouvernement achète à des conditions préférentielles des produits alimentaires à des agriculteurs familiaux, pour approvisionner des programmes ou des services publics tels que repas scolaires, aide alimentaire aux foyers vulnérables, repas dans les hôpitaux et les prisons, et constitutions de stocks de réserve. Depuis sa création, le Food Procurement Programme a investi environ 646 millions \$ dans l'achat de 1,25 millions de tonnes de produits alimentaires, auprès de 86 000 agriculteurs familiaux. Ces produits ont été consommés par environ 10 millions de personnes à travers des programmes publics. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Jornal MDS Nfl 4. June 2008, pp. 6-7. [http://www.mds.gov.br/servicos/Coordenacao/jornal-mds/servicos/Coordenacao/jornal-mds/2008/jornal\\_mds\\_junho.pdf](http://www.mds.gov.br/servicos/Coordenacao/jornal-mds/servicos/Coordenacao/jornal-mds/2008/jornal_mds_junho.pdf).
- 59 Pantuliano, S. and Wekesa, M. "Improving drought response in pastoral areas of Ethiopia Somali and Afar Regions and Borena Zone of Oromiya Region." Prepared for the CORE group (CARE, FAO, Save the Children UK and Save the Children US). Overseas Development Institute, January 2008.
- 60 Voir la nouvelle demande des Etats-Unis d'utiliser jusqu'à 25 % des fonds du « Title II » dans les achats locaux ou régionaux. <http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2009/101430.pdf>. Consulté en juillet 2009.
- 61 White Paper on Food Aid Policy. CARE USA, May 2006.
- 62 Lettre de SCF et OXFAM à Josette Sheeran. July 17, 2008.
- 63 Chastre, C. "Améliorer la contribution de la CE dans sa lutte contre la malnutrition maternelle et infantile et ses causes." Background paper for the EC seminar held in Brussels, 7-8 May 2008.
- 64 Low, J., T. Walker, and R. Hijmans. "The potential impact of orange-fleshed sweetpotato on Vitamin-A intake in sub-Saharan Africa." Paper presented at a Regional Workshop on Food Based Approaches to Human Nutritional Deficiencies: The VITAA Project, Vitamin A and Orange-fleshed sweet potato in sub-Saharan Africa. May 9-11, 2001. Nairobi, Kenya.
- 65 Ibid.
- 66 Initiative on Soaring Food Prices. Programme Document. "Aiming to Reduce Food Insecurity Caused by Soaring Food Prices." FAO, May 2008. [www.fao.org/fileadmin/user.../ISFP\\_Programme\\_Document.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user.../ISFP_Programme_Document.pdf).
- 67 Report of CAADP regional workshop. <http://www.nepad-caadp.net/pdf/Pretoria%20Workshop%20over%206.pdf>.
- 68 Les documents sont listés dans le Global Food Crisis Response Program Project Status. World Bank, December 17, 2009.
- 69 "Rising Food Prices: IFC's Response." International Finance Corporation, 2008.
- 70 "India Cancels Small Farmers' Debt." BBC. February 29, 2008. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7270361.stm>. Consulté en février 2010.
- 71 IDA Program Document for a proposed credit under the Global Food Crisis Response Program in the Amount of SDR 82.7 Million (\$130

- million equivalent) To the People's Republic of Bangladesh. Report No. 45044-BD. October 9, 2008, p. 21. [www-wds.worldbank.org/.../2008/.../20081024042020/.../450440PGDoP1121Y10IDA1SecM200810636.pdf](http://www-wds.worldbank.org/.../2008/.../20081024042020/.../450440PGDoP1121Y10IDA1SecM200810636.pdf).
- 72 Viatte et al. "Responding to the food crisis: synthesis of medium-term measures proposed in inter-agency assessments." FAO, 2009, p. 39.
- 73 Trash to Cash- Slum Dwellers Make Money from Cutting Greenhouse Gases." Climate Success. June 2, 2009. <http://www.climatesuccess.org/case-studies/trash-to-cash--slum-dwellers-make-money-from-cutting-greenhouse-gases/>
- 74 "Global Food Supplying Gradually Steady: Media Centre." FAO, June 4, 2009. <http://www.fao.org/news/story/en/item/20351/icode/>.
- 75 "Country responses to the food security crisis: Nature and preliminary implications of the policies pursued." FAO, 2008. p. 20.
- 76 Integrated Safeguards Datasheet Appraisal Stage, November 20 2008; Emergency Food Crisis Response Program of the Federal Democratic Republic of Ethiopia for a proposed Additional Financing IDA Grant in the Amount of SDR 16.75 Million for the Productive Safety Net APL II Project and Proposed IDA Grant in the amount of SDR 85,5 Million (US\$127.5 Million Equivalent) and IDA Credit in the Amount of SDR 82.1 Million for a Fertilizer Support project. World Bank, November 25, 2008, p. 74.
- 77 Food Crisis Response Trust Fund Emergency Project Paper on a proposed grant under the global food crisis response program in the amount of US\$9 Million to the republic of Benin for a proposed emergency food security support project (EFSSP). World Bank, October 8, 2008, p. 14.
- 78 Cependant, une seconde phase du programme utilise les revenus des ventes pour financer des distributions de liquidités aux groupes vulnérables. République du Niger, Ministère du Développement Agricole, Projet d'Urgence d'Appui à la Sécurité Alimentaire. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/12/11/000020953\\_20091211120223/Rendered/PDF/E22990FRENCHoA-FR1EA1P113222.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/12/11/000020953_20091211120223/Rendered/PDF/E22990FRENCHoA-FR1EA1P113222.pdf).
- 79 "Still Standing : Kenya's Slow Recovery From a Quadruple Shock With a Special Focus on Food Crisis." Kenya Economic Update. December 2009. Edition No. 1. pp. 14-15. [http://siteresources.worldbank.org/INTKENYA/Resources/Kenya\\_Economic\\_Update\\_Dec\\_2009-full.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTKENYA/Resources/Kenya_Economic_Update_Dec_2009-full.pdf). Consulté en janvier 2010.
- 80 Tesfaye, Mehret. "Ethiopia: Fertilizer import priority risks food aid to million." Ethiopian Review, June 22, 2009. <http://www.ethiopianreview.com/articles/9698>. Consulté en janvier 2010.
- 81 Mousseau, F. "Regional Discussion Paper: Addressing Chronic Food Insecurity in the Horn of Africa, Are We on the Right Track? A Review of Donor Response to the 2008 Horn of Africa Food Crisis." Oxfam GB, October 2009, p. 25.
- 82 Ibid. Voir aussi: Crola, J-D. "Aid for Agriculture: Turning Promises into Reality on the Ground. Co-ordinating Donor Interventions in Three West African Countries," Oxfam France – Agir ici, November, 2009, p. 25; Mclure, J. "Ethiopia Will Divert World Bank Loans to Buy Fertilizer." *Bloomberg*, August 15, 2008.
- 83 "People-Centred Resilience: Working with vulnerable farmers towards climate change adaptation and food security." Oxfam Briefing Paper 135. November 16, 2009.
- 84 Comme les agriculteurs du Mali, le CNCR, la principale organisation d'agriculteurs du Sénégal, a fait remarquer que soutenir la production agricole sans investir dans la commercialisation, constitue un risque pour les agriculteurs qui pourraient perdre leurs investissements, et ne plus pouvoir payer leurs crédits pour les intrants, malgré les subventions. La cause étant que le projet ne s'attaque pas aux problèmes structurels connus depuis longtemps qui empêchent les agriculteurs de vendre leurs récoltes à des prix corrects. Voir : [www.hubrural.org/IMG/pdf/Declaration\\_du\\_CNCR\\_sur\\_la\\_GOANA.pdf](http://www.hubrural.org/IMG/pdf/Declaration_du_CNCR_sur_la_GOANA.pdf).
- 85 Dawe, D. (ed.) "Conclusion: can the next rice crisis be prevented?" in *The Rice Crisis: Markets, Policies and Food Security*. Earthscan. In collaboration with FAO, 2010.
- 86 Cummings, R., Rashid, S., Gulati, A. "Grain Price Stabilization in Asia: What Have We Learned?" *Food Policy*, 2006. pp. 302-312.
- 87 Voir IYP Website, <http://www.potato2008.org/en/aboutiyp/concept.html>. Consulté en février 2010.
- 88 Voir IDA Program Document for a proposed credit under the Global Food Crisis Response Program in the Amount of SDR 82.7 Million (\$130 million equivalent) To the People's Republic of Bangladesh. Report No. 45044-BD. World Bank, October 9, 2008.
- 89 Daniel S. with Mittal A. *The Great Land Grab Rush for World's Farmland Threatens Food Security for the Poor*. The Oakland Institute, 2009.
- 90 "Comprehensive Framework for Action. High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis." July 2008, p. 20.
- 91 "Déclaration sur la GOANA et le programme agricole 2008\2009." Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux, Mai 2008. [http://www.hubrural.org/IMG/pdf/Declaration\\_du\\_CNCR\\_sur\\_la\\_GOANA.pdf](http://www.hubrural.org/IMG/pdf/Declaration_du_CNCR_sur_la_GOANA.pdf).
- 92 Aznar J. "For Philippine Family in Politics, Land Issue Hits Home." *The New York Times*. March 14, 2010.
- 93 "Comprehensive Framework for Action. High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis." July 2008, p. x.
- 94 Viatte et al. "Responding to the food crisis: synthesis of medium-term measures proposed in inter-agency assessments." FAO, 2009, p. 21.
- 95 Muchhala, B. and Rowden R. "IMF Policy on the Global Food Crisis of 2008." G-24 Policy Brief No. 40. <http://www.g24.org/pbno40.pdf>.
- 96 'Prêts et subventions' rapporté par le HILTF en October 2009. HILTF Progress Report April 2008 to October 2009.
- 97 Ibid.
- 98 Voir: "Anti-Hunger Programme, A Twin-track approach to hunger reduction: priorities for national and international action." FAO, 2003.
- 99 Report from the International Conference on Financing Regional Agricultural Policy in West Africa (ECOWAP/CAADP). p. 5.
- 100 Riungu, C. "At Last, Common Market Becomes Reality." *The East African*. November 23, 2009. <http://www.pambazuka.org/aumonitor/comments/2596/>. <http://www.pambazuka.org/aumonitor/comments/2596/>. Consulté en janvier 2010.
- 101 SADC website, <http://www.sadc.int/fanr/aims/rfrf/rfrf.php>. Consulté en février 2010; Viatte et al., "Responding to the food crisis: synthesis of medium-term measures proposed in inter-agency assessments." FAO 2009, p 54.
- 102 "USAID Responds to Global Food Crisis." USAID, May 22, 2009. [http://www.usaid.gov/our\\_work/humanitarian\\_assistance/foodcrisis/](http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/foodcrisis/). Consulté en décembre 2009.
- 103 Remarques préliminaires du Président Barroso à la conférence de presse du G8. Tokyo, Japon, 7 juillet 2008.
- 104 The World Bank Annual Report. *Year in Review*. World Bank, 2009, p. 23.
- 105 "Implementing Agriculture for Development." World Bank Group Agriculture Action Plan: FY2010-12. World Bank, July 2009.
- 106 Crola, J-D. "Aid for Agriculture: Turning Promises into Reality on the Ground Co-ordinating Donor Interventions in Three West African Countries." Oxfam France – Agir ici, November 2009, p. 5.
- 107 Ibid. pp. 5-7.
- 108 Burall, S. and Maxwell, S. "Reforming the International Aid Architecture: Options and Ways Forward." Working Paper #278. ODI, 2006.

- 109 Nyoro, J.K., M. Ayieko and M. Muyanga. "The Compatibility of Trade Policy with Domestic Policy Interventions Affecting the Grains Sector in Kenya." Paper presented at the FAO Workshop on Trade and Policy for Food Products Conducive to Development in Eastern Africa. Rome, March 1-2, 2007.
- 110 The Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP) was designed in 2002 under the New Partnership for Africa's Development (NEPAD) to enhance African agriculture.
- 111 "The 2007/08 Agricultural Price Spikes: Causes and Policy Implications." The Global Food Markets Group, November 2009, p. 62.
- 112 Par exemple, DFID's West Africa Humanitarian Response Fund and the ECHO's Drought Decision in East Africa.
- 113 Voir par exemple, "G8 Efforts towards Global Food Security," G8 Experts Group on Global Food Security, 2008.
- 114 "The 2007/08 Agricultural Price Spikes: Causes and Policy Implications." The Global Food Markets Group, November 2009, p. 62.
- 115 Voir par exemple, "Eliminating World Poverty: Building our Common Future," presented to Parliament by the Secretary of State for International Development, Department for International Development, July 2009, p.39.
- 116 International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD): Global Report. 2009.
- 117 Voir par exemple, "Food and Fuel Prices—Recent Developments, Macroeconomic Impact, and Policy Responses." International Monetary Fund, 2008, p. 27.
- 118 Interview d'un membre de la Banque Mondiale, Janvier 2009.
- 119 "Implementing Agriculture for Development World Bank Group Agriculture Action Plan: FY2010-12." World Bank, July 2009.
- 120 Recommandation justifiée par une seule étude qui prévoit une chute de 12 % des exportations des pays en développement en cas d'échec du cycle de Doha. Mais cette étude s'est focalisée sur les mouvements du marché et a oublié leur impact sur les niveaux de vie. Se basant principalement sur des modèles économétriques, cette étude ignore ce qu'ont engendré la volatilité des marchés et l'évolution des modalités d'échange de ces dernières années, ainsi que les effets négatifs de la hausse des prix sur les pays importateurs de produits alimentaires et sur les foyers.
- 121 Concern a réalisé un inventaire utile des enjeux critiques pour les agriculteurs marginaux, lequel pourrait servir de repère pour les études à venir, les choix politiques et les plaidoyers. Kent R. and Poulton, C. *Marginal Farmers, a Review of the Literature*. Centre for Development, Environment and Policy School of Oriental and African Studies, November 2008.